Ulrich Lau

RECHTSSCHUTZ BEI DER PLANUNG VON FLUGHÄFEN

1977

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547208_0038

RECHTSSCHUTZ BEI DER PLANUNG VON FLUGHÄFEN

I n a u g u r a l - D i s s e r t a t i o n

zur Erlangung des
akademischen Grades eines
Doktors der Rechte
durch den Fachbereich Rechtswissenschaft
der Westfälischen Wilhelms-Universität
zu Münster

Vorgelegt von

U l r i c h L a u

aus
Lüdinghausen

1977

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Erster Berichterstatter:	Prof. Dr. Hoppe
Zweiter Berichterstatter:	Doz. Dr. Rengeling
Dekan:	Prof. Dr. Achterberg
Tag der mündlichen Prüfung:	15. Juli 1977

Inhaltsverzeichnis

Seite

Literaturverzeichnis XII
Abkürzungsverzeichnis XXIV

ERSTER TEIL

Die Grundlagen 1

Erster Abschnitt

Einführung in das Thema 1

Zweiter Abschnitt

Die Entwicklung des Flughafenplanungsrechts unter Berücksichtigung des Rechtsschutzes 3

A. Der Entwurf eines Luftverkehrsgesetzes aus dem Jahre 1914 3

B. Die Regelungen des Luftverkehrsrechts bis zum Luftverkehrsgesetz vom 1. 8. 1922 4

C. Das Luftverkehrsgesetz vom 1. 8. 1922 4

D. Die Änderung des Luftverkehrsrechts bis heute 7

Dritter Abschnitt

Der Gegenstand der Untersuchung 9

A. Die Planung von Flughäfen 9

I. Der Flughafen 9
II. Die Planung 10
III. Die Merkmale der mehrstufigen (Flughafen-) Planung 11

B. Der Rechtsschutz 13

I. Der personale Umfang des Rechtsschutzes 13
II. Die Formen des Rechtsschutzes 14

C. Der Gang der Untersuchung 17

ZWEITER TEIL

Rechtsschutz bei der Planung von Flughäfen in der Landesplanung 18

E r s t e r A b s c h n i t t

Rechtsschutz gegenüber den landesplanerischen Festsetzungen über Flughafenplanungen in den Programmen und Plänen der Länder 18

A. Die Festsetzungen in den Programmen und Plänen der Länder als Ziele der Raumordnung und Landesplanung 18

I. Beispiele von Festsetzungen 18
II. Abgrenzung der Ziele der Landesplanung von unverbindlichen landesplanerischen Aussagen 20
III. Bestimmung der Festsetzungen als Ziele der Landesplanung (Flughafenplanungsziele) 21
IV. Das für Flughafenplanungsziele geeignete Instrumentarium der Zielaufstellung 25

B. Die Beteiligung von Gemeinden an der Aufstellung von Flughafenplanungszielen 28

I. Die Grundlagen der Beteiligung 28
II. Inhalt und Umfang der Beteiligung 29
III. Die Regelung der Beteiligung in den Landesplanungsgesetzen 33

1. Die Beteiligung auf der Landesebene 33
2. Die Beteiligung auf der Regionalebene 35

IV. Die Folgen unterbliebener oder fehlerhafter Beteiligung 36

C. Die mittelbare Kontrolleröffnung durch Inzidentkontrolle als Rechtsschutzform gegenüber Flughafenplanungszielen 38

I. Die mittelbare Kontrolleröffnung für Gemeinden 38
II. Die mittelbare Kontrolleröffnung für Privatpersonen 39
III. Der mangelhafte Rechtsschutz der Inzidentkontrolle 40

D. Die Rechtsschutzformen der unmittelbaren Kontrolleröffnung 41

I. Die möglichen Rechtsschutzformen und ihre Abhängigkeit von der Rechtsform der Ziele 41

II. Die gesetzlich festgelegte Rechtsform und ihre Bedeutung für die Rechtsschutzform 43

1. Die Festlegungen der Landesplanungsgesetze 43

2. Unterscheidung nach formellen und materiellen Gesetzen 45

3. Die Rechtsschutzformen gegenüber formellen Gesetzen 46

III. Die Rechtsform von Flughafenplanungszielen außerhalb formeller Gesetze und ihre Bedeutung für die Rechtsschutzform 47

1. Ausgangspunkte 47

2. Die Außenwirkung von Flughafenplanungszielen 49

3. Flughafenplanungsziele als Einzelakte 51

a) Die Kriterien der Abgrenzung des Einzelakts vom allgemeinen Rechtssatz 51

b) Der Adressatenkreis der Flughafenplanungsziele 52

c) Die Fallregelung der Flughafenplanungsziele 54

4. Flughafenplanungsziele als Verwaltungsakte 56

E. Die Beschwerde- und Klagebefugnis bei der unmittelbaren Kontrolle von Flughafenplanungszielen 59

I. Die Beschwerdebefugnis bei den gegen formelle Gesetze gerichteten Rechtsschutzformen 59

1. Die Beschwerdebefugnis der Gemeinden 60

2. Die Beschwerdebefugnis von Privatpersonen 62

II. Die Klagebefugnis bei der Anfechtung von Flughafenplanungszielen 64

1. Die Klagebefugnis der Gemeinden 65

2. Die Klagebefugnis von Privatpersonen 66

Z w e i t e r A b s c h n i t t

Das Raumordnungsverfahren als Mittel und Gegenstand des Rechtsschutzes bei der Planung von Flughäfen 68

A. Die Grundlagen des Raumordnungsverfahrens und seine Aufgaben bei der Planung von Flughäfen 68

I. Die rechtlichen Grundlagen 68
1. Die Raumordnungsverfahren nach Landesrecht 68
2. Raumordnungsverfahren nach Bundesrecht? 69
II. Die Aufgaben des Raumordnungsverfahrens bei der Planung von Flughäfen 71
III. Das Abstimmungs- und Prüfungsverfahren 75

B. Die Beteiligung von Gemeinden im Raumordnungsverfahren bei der Planung von Flughäfen 76

I. Die Grundlagen der Beteiligung 76
II. Inhalt und Umfang der Beteiligung 79

C. Klage und Anspruch auf Durchführung eines Raumordnungsverfahrens 84

I. Die Klageform 84
II. Der der Klage zugrundeliegende Anspruch 85
1. Die Stellungnahmen in Rechtsprechung und Rechtslehre 85
2. Der Anspruchsgehalt der landesrechtlichen Vorschriften über das Raumordnungsverfahren 87
III. Das Rechtsschutzbedürfnis für die Klage im luftrechtlichen Planungsverfahren 89

D. Die mittelbare Kontrolleröffnung durch Inzidentkontrolle als Rechtsschutzform gegenüber dem Ergebnis eines Raumordnungsverfahrens 92

E. Die unmittelbare Kontrolleröffnung gegenüber dem Ergebnis eines Raumordnungsverfahrens 92

I. Die Rechtsform des Ergebnisses eines Raumordnungsverfahrens 93
1. Der Regelungsgehalt und die Adressaten des Ergebnisses 93
2. Das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens als interner Mitwirkungsakt 95

II. Die Rechtsschutzform gegenüber dem Ergebnis eines Raumordnungsverfahrens 96

DRITTER TEIL

Rechtsschutz im Genehmigungsverfahren und gegenüber der Genehmigung eines Flughafens 98

Erster Abschnitt

Die rechtlichen Grundlagen 98

A. Die genehmigungspflichtigen Flughafenplanungen 98

I. Anlage und Betrieb eines Flughafens als Gegenstände der Genehmigung 98

II. Neugenehmigung, Änderungsgenehmigung und geänderte Genehmigung 99

B. Die maßgeblichen Rechtsvorschriften 101

I. Die materiell-rechtlichen Vorschriften 101

II. Die verfahrensrechtlichen Vorschriften 102

Zweiter Abschnitt

Rechtsschutz bei den Vorarbeiten 104

A. Die Regelung des § 7 LuftVG 104

I. Die Gestattung nach § 7 Abs. 1 LuftVG 104

II. Die Ermächtigung des § 7 Abs. 3 LuftVG 105

B. Die Formen des Rechtsschutzes bei den Vorarbeiten 106

I. Die Formen des Rechtsschutzes bei der Gestattung nach § 7 Abs. 1 LuftVG 106

II. Die Formen des Rechtsschutzes bei Ausübung der Ermächtigung des § 7 Abs. 3 LuftVG 107

Dritter Abschnitt

Die Beteiligung von Gemeinden im Genehmigungsverfahren 108

A. Die Grundlagen der Beteiligung 108

I. Die gemeindliche Planungshoheit als Grundlage der Beteiligung 108

II. Der Einfluß der Flughafenplanung auf die gemeindliche Planung und Planungshoheit 111

B. Inhalt und Umfang der Beteiligung 113

C. Die Folgen einer fehlerhaften Beteiligung 114

I. Die Auswirkungen auf die Genehmigung 114

II. Der gerichtliche Rechtsschutz bei einer fehlerhaften Beteiligung 116

V i e r t e r A b s c h n i t t

Die mittelbare Kontrolleröffnung durch Inzidentkontrolle als Rechtsschutzform gegenüber der Genehmigung 118

A. Die mittelbare Kontrolle beim Rechtsschutz gegenüber Vorarbeiten 118

B. Die mittelbare Kontrolle durch Rechtsschutz gegenüber den Baubeschränkungen der §§ 12 ff LuftVG 119

F ü n f t e r A b s c h n i t t

Die unmittelbare Kontrolleröffnung gegenüber der Genehmigung 124

A. Die Anfechtungsklage als Rechtsschutzform 124

B. Der Regelungsgehalt der Genehmigung bei nachfolgendem Planfeststellungsverfahren 125

I. Die Problematik des Verhältnisses von Flughafengenehmigung und nachfolgender Planfeststellung 125

II. Die Flughafenplanungen mit Planfeststellungsverfahren 128

III. Die Bestimmung des Regelungsgehalts in negativer Hinsicht 129

1. Keine Erlaubnis zur Durchführung der Flughafenplanung 129
2. Keine privatrechtsgestaltende Wirkung der Flughafengenehmigung 131
3. Keine unmittelbare Regelung der Baubeschränkungen der §§ 12 ff LuftVG durch die Flughafengenehmigung 133
4. Keine Verpflichtung zur Planfeststellung durch die Flughafengenehmigung 133

IV. Sachgehalt und Rechtsgehalt der Genehmigung als Teilentscheidung im mehrstufigen luftrechtlichen Planungsverfahren 135
1. Keine Unverbindlichkeit der Flughafengenehmigung für das Planfeststellungsverfahren 135
2. Der Sachgehalt der Genehmigung 139
a) Die Genehmigung als Standortentscheidung 139
b) Die Genehmigung als Entscheidung über den Umfang der Flughafenanlage 142
3. Der Rechtsgehalt der Genehmigung 144
a) Die Standortentscheidung 145
b) Die Entscheidung über den Umfang der Flughafenanlage 146
c) Die Entscheidung über einzelne Prüfungsgegenstände des § 6 LuftVG 148

C. Die Klagebefugnis von Gemeinden bei der Anfechtung der Genehmigung 150

I. Das (möglicherweise) verletzte Recht als Grundlage der Klagebefugnis 151
1. Das gesetzesabhängige Recht 151
2. Das Recht aus § 6 LuftVG als Schutznorm 153
3. Das Recht aus dem Abwägungsgebot 156
4. Die Planungshoheit als Grundlage der Klagebefugnis 160

II. Rechtsschutzkonzentration und Anfechtbarkeit der luftrechtlichen Genehmigung 164
1. Der Meinungsstand zur Klagebefugnis von Gemeinden gegenüber der Genehmigung 164
2. Der Einwand der notwendigen Rechtsschutzkonzentration 165
3. Die Konzentrationswirkung der Anfechtbarkeit der Genehmigung durch Anfechtungslast und Ausschlußwirkung 167

VIERTER TEIL

Rechtsschutz im Planfeststellungsverfahren und gegenüber dem Planfeststellungsbeschluß 173

Erster Abschnitt

Die rechtlichen Grundlagen 173

A. Das Rechtsinstitut der Planfeststellung 173

B. Die maßgeblichen Rechtsvorschriften 174

I. Die Vorschriften des Luftverkehrsrechts 175
II. Die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes 177

C. Die Rechtswirkungen des Planfeststellungsbeschlusses 180

I. Die Ersetzungswirkung 180
1. Das Wesen der Ersetzungswirkung 181
2. Die Ersetzungswirkung der luftrechtlichen Planfeststellung 183
II. Die Gestaltungswirkung 185

D. Das Verhältnis von Flughafengenehmigung und Planfeststellung in verfahrensrechtlicher Hinsicht 186

I. Die Reihenfolge von Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren 187
II. Die Unanfechtbarkeit oder Vollziehbarkeit der Genehmigung als Voraussetzung des Planfeststellungsverfahrens 189

Zweiter Abschnitt

Die Beteiligung im Planfeststellungsverfahren 191

A. Die Auslegung des Plans 191

B. Die Einwendungen gegen den Plan 193

I. Die Einwendungsberechtigten 193
II. Der Charakter der Einwendungen 195
III. Die zulässigen Einwendungen 196
1. Der zulässige Inhalt der Einwendungen 197
2. Die formelle Präklusion von Einwendungen 200

C. Die Anhörung und Erörterung der Einwendungen 201

D. Die Folgen einer fehlerhaften Beteiligung 205

Dritter Abschnitt

Die Kontrolleröffnung gegenüber dem Planfeststellungsbeschluß 207

A. Die möglichen Klagen und Klageziele 207

I. Die Klage gegen den Planfeststellungsbeschluß 207
II. Die Klage auf Schutzanlagen 208
III. Die Ergänzung des Planfeststellungsbeschlusses durch Schutzanlagen als Ansatzpunkt beider Klagen 209
1. Der Begriff der Schutzanlagen 209
2. Die Schutzanlagen zur Planfeststellung und die Auflagen zur Genehmigung 210

B. Die Klagebefugnis 213

I. Der Zusammenhang zwischen Einwendungen, Einwendungsbefugnis und Klagebefugnis 213
II. Die Klagebefugnis bei der Klage gegen den Planfeststellungsbeschluß 213
III. Die Klagebefugnis bei der Klage auf Schutzanlagen 215

FÜNFTER TEIL

Vorläufiger Rechtsschutz bei der Planung von Flughäfen 220

E r s t e r A b s c h n i t t

Die rechtlichen Grundlagen 220

Z w e i t e r A b s c h n i t t

Die einstweilige Anordnung der Verfassungsgerichtsgesetze 222

A. Der Anwendungsbereich bei der Planung von Flughäfen 222

B. Die Voraussetzungen 222

I. Die Zulässigkeit 222
II. Die Begründetheit 223

D r i t t e r A b s c h n i t t

Das Aussetzungsverfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO 225

A. Der Anwendungsbereich bei der Planung von Flughäfen 225

B. Die Voraussetzungen 229

I. Die Zulässigkeit 229
II. Die Begründetheit 229

V i e r t e r A b s c h n i t t

Die einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO 231

A. Der Anwendungsbereich bei der Planung von Flughäfen 231

B. Die Voraussetzungen 232

I. Die Zulässigkeit 232
II. Die Begründetheit 232

Literaturverzeichnis

ACHTERBERG	Der Verwaltungsvorakt, DÖV 1971, S. 397 ff
ACHTNICH	Einige Gedanken zu Fluglärmproblemen, ZLW 1962, S. 249 ff
BACHOF	Reflexwirkungen und subjektive Rechte im öffentlichen Recht, in: Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, München 1955, S. 287 ff (zit.: Reflexwirkungen)
-	Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Verfahrensrecht in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, Band I, 3. Aufl., Tübingen 1966 (zit.: BACHOF I)
-	Die verwaltungsgerichtliche Klage auf Vornahme einer Amtshandlung, 2. Aufl., Tübingen 1968 (zit.: Klage)
BADURA	Das Planungsermessen und die rechtsstaatliche Funktion des Allgemeinen Verwaltungsrechts, in: Verfassung und Verfassungsrechtsprechung. Festschrift zum 25-jährigen Bestehen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, München 1972, S. 157 ff (zit.: Planungsermessen)
-	Die Standortentscheidung bei der Unternehmergenehmigung mit planungsrechtlichem Einschlag, BayVBl. 1976, S. 515 ff
-	Das Verwaltungsverfahren, in: Allgemeines Verwaltungsrecht, hrsg. v. Erichsen und Martens, 2. Aufl., Berlin und New York 1977, S. 243 ff (zit.: Verwaltungsverfahren)
BALSCHEIT	Die Rechtsnatur des Planes. Baseler Studien zur Rechtswissenschaft, Heft 89, Basel und Stuttgart 1969
BARTELSPERGER	Das Dilemma des baulichen Nachbarrechts, VerwA 60 (1969), S. 35 ff
-	Subjektives öffentliches Recht und störungspräventive Baunachbarklage, DVBl. 1971, S. 723 ff

BEINE	Rechtsprobleme bei der Anlegung und dem Betrieb eines Flughafens, ZLR 1958, S. 362 ff
-	Bemerkungen zum Genehmigungsverfahren nach § 6 des Luftverkehrsgesetzes unter besonderer Berücksichtigung von Auflagen, ZLW 1961, S. 3 ff
-	Vorbeugender Rechtsschutz im Verwaltungsprozeß für Feststellungs- und Unterlassungsklagen im luftrechtlichen Planungsverfahren, in: Beiträge zum Luft- und Weltraumrecht. Festschrift zu Ehren von Alex Mayer, hrsg. v. Bodenschatz, Böckstiegel und Weides, Köln, Berlin, Bonn und München 1975, S. 13 ff
BEINE/LOHMANN	Ein Beitrag zum Planfeststellungsverfahren nach dem Luftverkehrsgesetz in der Fassung vom 10. Januar 1959, ZLW 1965, S. 103 ff
-	Luftverkehrsrecht. Kommentar, Bad Godesberg 1966
BENDER/DOHLE	Nachbarschutz im Zivil- und Verwaltungsrecht, München 1972
BERNHARDT	Zur Anfechtung von Verwaltungsakten durch Dritte, JZ 1963, S. 302 ff
BETHGE	Der Umfang des Prüfungsmaßstabes des Bundesverfassungsgerichts im Verfahren der kommunalen Verfassungsbeschwerde, DÖV 1972, S. 155 ff
BETTERMANN	Klagebefugnis und Aktivlegitimation im Anfechtungsprozeß, in: Staatsbürger und Staatsgewalt. Jubiläumsschrift zum 100-jährigen Bestehen der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit und zum 10-jährigen Bestehen des BVerwG, hrsg. v. Külz und Naumann, Band II, Karlsruhe 1963, S. 449 f

BIELENBERG	Die rechtliche Bindung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung, DÖV 1969, S. 376 ff
BLÜMEL	Das Zusammentreffen von Planfeststellungen, DVBl. 1960, S. 697 ff
-	Raumplanung, vollendete Tatsachen und Rechtsschutz, in: Festgabe für Ernst Forsthoff zum 65. Geburtstag, hrsg. v. Doehring, München 1967, S. 133 ff (zit.: Raumplanung)
-	Die Bauplanfeststellung. Zweiter Teil: Die Planfeststellung im geltenden Recht, (maschinenschriftlich) 1969 (zit.: Bauplanfeststellung II)
-	"Demokratisierung der Planung" oder rechtsstaatliche Planung? in: Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, hrsg. v. Schnur, München 1972, S. 9 ff (zit.: Demokratisierung)
-	Anmerkung zum Beschluß des OVG Lüneburg v. 13. 7. 1972 - VI OVG B 37/72 -, DVBl. 1972, S. 796 ff
-	Raumordnung und kommunale Selbstverwaltung, DVBl. 1973, S. 436 ff
-	Masseneinwendungen im Verwaltungsverfahren, in: Im Dienst an Recht und Staat. Festschrift für Werner Weber zum 70. Geburtstag, hrsg. v. Schneider und Götz, Berlin 1974, S. 539 ff
-	Planung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVBl. 1975, S. 695 ff
BOTHE	Die Entscheidungen zwischen öffentlich-rechtlich gestützten Positionen Privater durch Verwaltung und Gerichte, JZ 1975, S. 399 ff
BREUER	Die hoheitliche raumgestaltende Planung, Bonn 1968
BROHM	Rechtsschutz im Bauplanungsrecht, Stuttgart 1959 (zit.: Rechtsschutz)

-	Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, VVDStRL, Heft 30, Berlin 1972, S. 245 ff
BÜHLER	Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung, Berlin, Stuttgart und Leipzig 1914
DARSOW	Das Luftverkehrsgesetz in der Fassung vom 10. Januar 1959, ZLR 1959, S. 71 ff
DÖLKER	Das Verhältnis von luftrechtlichem Planfeststellungs- und städtebaulichem Planungsrecht, BayVBl. 1975, S. 377 ff
ERBGUTH	Probleme des geltenden Landesplanungsrechts. Ein Rechtsvergleich. Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Band 19, Münster 1975
ERNST/ZINKAHN/ BIELENBERG	Bundesbaugesetz. Kommentar. Band I, München, Stand: 1. Juli 1975 (zit.: Bearb., in:)
EVERS	Das Recht der Raumordnung, München 1973
EYERMANN/FRÖHLER	Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar. 7. Aufl., München 1977
FICKERT	Umfang des Planungsermessens bei der bundesfernstraßenrechtlichen Planfeststellung. Ein Beitrag zur Bestandsaufnahme und zur Frage der verwaltungsgerichtlichen Überprüfbarkeit, BauR 1971, S. 1 ff
FIELITZ/MEIER/ MONTIGEL	Personenbeförderungsgesetz. Kommentar, Frankfurt 1967
FINGERHUT	Die planungsrechtliche Gemeindenachbarklage, Siegburg 1976
FINKELNBURG	Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, München 1973
FORSTHOFF	Über Mittel und Methoden moderner Planung, in: Planung III. Mittel und Methoden planender Verwaltung, hrsg. v. Kaiser, Baden-Baden 1968, S. 21 ff (zit.: Mittel)

-	Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Erster Band: Allgemeiner Teil, 10. Aufl., München 1973 (zit.: Lehrbuch)
FORSTHOFF/BLÜMEL	Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht, Frankfurt 1970
FRIAUF	Der Rechtsschutz des sog. Dritten in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, JurA 1969, S. 3 ff
FRIESENHAHN	Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland, in: Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart. Länderberichte und Rechtsvergleichung, Heidelberg 1961, S. 118 ff
FROMM	Verwaltungsakte mit Doppelwirkung, VerwA 56 (1965), S. 26 ff
-	Öffentlich-rechtliche Fragen beim Bau von Untergrundbahnen, DVBl. 1969, S. 289 ff
-	Zum vorbeugenden Rechtsschutz gegenüber luftverkehrsrechtlichen Genehmigungen für Flughäfen, BauR 1973, S. 265 ff
FRÖHLER/OBERNDORFER	Österreichisches Raumordnungsrecht, Planungsnormstruktur, Planungsträger und -instrumente, Planung und Eigentumsrecht, Linz 1975
FUSS	Die einstweilige Anordnung im verfassungsgerichtlichen Verfahren, DÖV 1959, S. 201 ff
-	Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt, DÖV 1964, S. 522 ff
GEIGER	Die Bundesverfassungsgerichtsbarkeit in ihrem Verhältnis zur Landesverfassungsgerichtsbarkeit und ihre Einwirkung auf die Verfassungsordnung des Landes, in: Verfassung und Verwaltung in Theorie und Wirklichkeit. Festschrift für Wilhelm Laforet anläßlich seines 75. Geburtstages, Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik e.V., Mainz, Band 3, München 1952, S. 251 ff

GELZER	Die Industrieansiedlung unter Berücksichtigung des Planungsrechts und des Immissionsschutzes, BauR 1975, S. 145 ff
GÖB	Das staatliche Planungsermessen bei der Anlage von Flugplätzen, structur 1972, S. 217 ff
GÖNNENWEIN	Gemeinderecht, Tübingen 1963
GREIF	Personenbeförderungsgesetz. Kommentar, München und Berlin 1961
GRUNDMANN	Zur Vorgreiflichkeit verfassungsgerichtlicher Anordnungsentscheidungen, DÖV 1960, S. 680 ff
GRUNSKY	Grundlagen des Verfahrensrechts. Eine vergleichende Darstellung von ZPO, FGG, VwGO, FGO, SGG, 2. Aufl., Bielefeld 1974
HALSTENBERG	Die Verzahlung von Bundesraumordnung, Landesplanung und gemeindlicher Bauleitplanung, Schriften des Instituts für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft an der Universität Köln, Köln 1966
HAUEISEN	Das formelle subjektive Recht im Verwaltungsprozeß, insbesondere das Recht auf fehlerfreie Ausübung des Ermessens, DVBl. 1952, S. 521 ff
HÄBERLE	Öffentliches Interesse als juristisches Problem. Eine Analyse von Gesetzgebung und Rechtsprechung, Bad Homburg v.d.H. 1970
HEISE	Vorläufiger Rechtsschutz nach § 80 VwGO bei Verwaltungsakten mit Doppelwirkung, NJW 1972, S. 1358 f
HENDLER	Gemeindliches Selbstverwaltungsrecht und Raumordnung, Göttingen 1972
HENKE	Das subjektive öffentliche Recht, Tübingen 1968 (zit.: Recht)

-	Zur Lehre vom subjektiven öffentlichen Recht, in: Im Dienst von Recht und Staat. Festschrift für Werner Weber zum 70. Geburtstag, hrsg. v. Schneider und Götz, Berlin 1974, S. 495 ff (zit.: Lehre)
HESSE	Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 9. Aufl., Karlsruhe 1976
HIDDEMANN	Die Planfeststellung im Flurbereinigungsgesetz, Schriftenreihe für Flurbereinigung, Heft 54, Hiltrup (Westf.) 1970
HOFFMANN, H.	Die Rechtsschutzbehauptung im Verwaltungsprozeß, VerwA 53 (1963), S. 303 ff
HOFFMANN, R.	Stichwort "Luftverkehr", in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, hrsg. v. der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band II, 2. Aufl., Hannover 1970, Sp. 1949 ff (zit.: Band II)
-	Stichwort "Verkehrsflughafen", in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, hrsg. v. der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band III, 2. Aufl., Hannover 1970, Sp. 3550 ff (zit.: Band III)
HOFFMANN-BECKING	Zum Stand der Lehre vom Recht auf fehlerfreie Ermessensentscheidung, DVBl. 1970, S. 850 ff
-	Der Anspruch auf fehlerfreie Ermessensentscheidung, BVerwGE 39, 235, JuS 1973, S. 615 ff
HOFMANN	Luftverkehrsgesetz. Kommentar, München 1971
HOHBERG	Das Recht der Landesplanung, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 47, Hannover 1966

HOPPE	Bauleitplanung und Eigentumsgarantie, DVBl. 1964, S. 166 ff
-	Nachbarklage - Plangewährleistungsanspruch - Planbefolgungsanspruch, DVBl. 1969, S. 246 ff
-	Die Schranken der planerischen Gestaltungsfreiheit (§ 1 Abs. 4 und 5 BBauG), RauR 1970, S. 15 ff
-	Organstreitigkeiten vor den Verwaltungs- und Sozialgerichten, Siegburg 1970 (zit.: Organstreitigkeiten)
-	Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen, München 1971 (zit.: Rechtsschutz)
-	Zwischengemeindliche planungsrechtliche Gemeindenachbarklagen. Zum interkommunalen Abwägungsgebot, in: Fortschritte des Verwaltungsrechts. Festschrift für Hans J. Wolff, München 1973, S. 307 ff (zit.: Gemeindenachbarklagen)
-	Die kommunale Bauleitplanung, Stuttgart, München und Hannover, 1973 (zit.: Bauleitplanung)
-	Zur Struktur von Normen des Planungsrechts, DVBl. 1974, S. 641 ff
-	Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVBl. 1975, S. 684 ff
-	Planung und Pläne in der verfassungsgerichtlichen Kontrolle, in: Festgabe aus Anlaß des 25-jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, hrsg. v. Starck, Band I: Verfassungsgerichtsbarkeit, Tübingen 1976, S. 663 ff
HOPPE/RENGELING	Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform. Verfassungsrechtliche Maßstäbe zur Überprüfung von Neugliederungsgesetzen, Frankfurt 1973

HOSCH	Aktuelle Fragen des Raumordnungsverfahrens nach dem Bayerischen Landesplanungsgesetz, BayVBl. 1974, S. 331 ff
HUSSLA	Anmerkung zum Urteil des BVerwG v. 11. 10. 1968 - IV C 55.66 -, in: Entscheidungen zum Planungsrecht, Band 3, III BVerwG 10.68, S. 11 ff
IMBODEN	Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, VVDStRL, Heft 18, Berlin 1960, S. 113 ff
IPSEN	Fragestellungen zu einem Recht der Wirtschaftsplanung, in: Planung I , hrsg. v. Kaiser, Baden-Baden 1965, S. 35 ff
JADEN	Die wirtschaftliche Bedeutung von Regionalflughäfen, Diss. Berlin 1972
JARASS	Die Gemeinde als "Drittbetroffene". Probleme der Klagebefugnis bei der Anfechtung einer atomrechtlichen Genehmigung, DVBl. 1976, S. 732 ff
KARWARTH	Die Konzentrationswirkung der Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz, Schriften der Arbeitsgruppe "Straßenverwaltung", Heft 5, Bad Godesberg 1968
KLEIN, F.	Die einstweilige Anordnung im verfassungsgerichtlichen Verfahren, JZ 1966, S. 461 ff
KLEIN, G.	Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung, Münster 1972
KNEMEYER	Das Anhörverfahren im Rahmen der bayerischen Gebietsreform, BayVBl. 1971, S. 371 ff
KOFFKA/BODENSTEIN/ KOFFKA	Kommentar zum Luftverkehrsgesetz, Berlin 1937
Kohlhammer Kommentar	zum Raumordnungsgesetz, Stuttgart, Berlin, Köln und Mainz, Stand: Sept. 1970 (zit.: Bearb., in:)

KOHLMANN — Das subjektiv-öffentliche Recht auf fehlerfreien Ermessensgebrauch, Diss. Köln 1964

Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Hamburg, Stand: Aug. 1976)
(zit.: Bearb., in:)

KOPP — Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar. München 1976

KÖRTING — Anmerkung zum Beschluß des OVG Lüneburg v. 23. 11. 1972 - I OVG C 2/72 -, DVBl. 1973, S. 457 ff

KRAUSS — Nutzwertanalyse und mehrdimensionale Entscheidungssituationen, in: Informationen zur Raumentwicklung, 1974, S. 313 ff

KUHLES — Flughäfen und Raumordnung, DVBl. 1961, S. 808 ff

- — Die Verfahren bei der Erweiterung genehmigter Flughäfen, Der Gemeindetag 1962, S. 96 ff

KÜHL — Landesplanung in Schleswig-Holstein nach Gesetz und Wirklichkeit, Diss. Kiel 1967

LAUBINGER — Der Verwaltungsakt mit Doppelwirkung, Göttingen 1967

LERCHE — Übermaß und Verfassungsrecht. Zur Bindung des Gesetzgebers an die Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit, Köln, Berlin, Bonn und München 1961

LORENZ — Der Rechtsschutz des Bürgers und die Rechtsweggarantie, München 1973

LÖWER — Gemeindliches Selbstverwaltungsrecht und Landesplanung - OVG Lüneburg, DVBl. 1973, 151, JuS 1975, S. 779 ff

LUHMANN — Rechtssoziologie, Band 1, Reinbek 1972

LÜKE	Die Abgrenzung der Klagebefugnis im Verwaltungsprozeß, AÖR 84, S. 196 ff
von MANGOLDT/KLEIN	Das Bonner Grundgesetz; Kommentar, Band 1 und 2, 2. Aufl., Berlin und Frankfurt 1964 und 1966
MAUNZ/DÜRIG/HERZOG	Grundgesetz, Kommentar, München, Stand: 1976 (zit.: Bearb., in:)
MAUNZ/SIGLOCH/ SCHMIDT-BLEIBTREU/ KLEIN	Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Kommentar, München 1972 (zit.: Bearb., in:)
MAYER/ENGELHARDT/ HELBIG	Landesplanungsrecht in Bayern, München 1973
MAYER/HELBIG	Ziele der Raumordnung und Landesplanung, BayVBl. 1975, S. 163 ff
MEFFERT	Stichwort "Raumordnungsverfahren", in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, hrsg. v. der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band II, 2. Aufl., Hannover 1970, Sp. 2540 f
MICHEL	Raumordnung und Raumplanung im Strukturbild des modernen Staates, Diss. Frankfurt 1958
MORNER	Anmerkung zum Urteil des BVerwG v. 7.1. 1972 - IV C 49.68 -, NJW 1973, S. 1207 f
MOTYL	Die Gemeinde in der Landesplanung, Würzburg 1973
von MUTIUS	Rechtsnorm und Verwaltungsakt, in: Fortschritte des Verwaltungsrechts. Festschrift für Hans J. Wolff, München 1973, S. 167 ff
NIEHUES	Dinglichkeit im Verwaltungsrecht, Diss. Münster 1963
-	Dingliche Verwaltungsakte, DÖV 1965, S. 319 ff

OBERMAYER	Verwaltungsakt und innerdienstlicher Rechtsakt, Stuttgart, München und Hannover 1956 (zit.: Verwaltungsakt)
-	Der Plan als Verwaltungsrechtliches Institut, VVDStRL, Heft 18, Berlin 1960, S. 144 ff (zit.: Plan)
-	Die verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle, in: 10 Jahre Verwaltungsgerichtsordnung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 45, Berlin 1970, S. 142 ff (zit.: Normenkontrolle)
OBERNDORFER	Strukturprobleme des Raumordnungsrechts, Die Verwaltung 1972, S. 257 ff
OSSENBÜHL	Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz, Bad Homburg, Berlin und Zürich 1968 (zit.: Verwaltungsvorschriften)
-	Welche normativen Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaats an die planende staatliche Tätigkeit, dargestellt am Beispiel der Entwicklungsplanung? Gutachten B zum 50. Deutschen Juristentag, München 1974 (zit.: Gutachten)
PAPIER	Ungelöste Fragen beim vorläufigen Rechtsschutz im öffentlich-rechtlichen Nachbarrecht, VerwA 64 (1973), S. 283 ff und 399 ff
-	Die rechtlichen Grenzen der Bauleitplanung, DVBl. 1975, S. 461 ff
PESTALOZZA	"Formenmißbrauch" des Staates. Zu Figur und Folgen des "Rechtsmißbrauchs" und ihrer Anwendung auf staatliches Verhalten, München 1973
QUARITSCH	Die einstweilige Anordnung im Verwaltungsprozeßrecht, VerwA 51 (1960), S. 210 ff und 342 ff

RANDELZHOFER	Der Anspruch auf fehlerfreie Ermessensentscheidung in Rechtslehre und Rechtsprechung, BayVBl. 1975, S. 573 ff
-	Kritische Würdigung der Lehre vom Anspruch auf fehlerfreie Ermessensentscheidung, BayVBl. 1975, S. 607 ff
REDEKER	Staatliche Planung im Rechtsstaat, JZ 1968, S. 537 ff
REDEKER/von OERTZEN	Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar, 5. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln und Mainz 1975
RINCK	Schutz gegen Fluglärm in der Umgebung von Flughäfen. Gutachten über die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm in der Umgebung von Flughäfen, Göttingen 1966, BT-Drucks. V/355
RÖSSGER/HAUCKE/ HÜNERMANN	Die Bedeutung eines Flughafens in seiner Umgebung, Köln 1970
RUHWEDEL	Rechtsnatur der Flugplatzgebühren, BB 1965, S. 1093 f
SANDER	Flughäfen und Bauleitplanung, BauR 1975, S. 390 ff
SCHACK	Rechtsverordnung im formellen Sinn? DÖV 1958, S. 273 ff
SCHENCK	Der Flughafen, Leipzig 1931
SCHICK	Kontrolle der Planung durch die Verfassungsgerichtsbarkeit, JZ 1974, S. 470 ff
SCHLEICHER/REYMANN/ ABRAHAM	Das Recht der Luftfahrt. Kommentar, 2. Band, 3. Aufl., Köln, Berlin, Bonn und München 1966
SCHMIDT-ASSMANN	Grundfragen des Städtebaurechts, Göttingen 1972 (zit.: Grundfragen)
-	Planung unter dem Grundgesetz, DÖV 1974, S. 541 ff

-	Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, VVDStRL, Heft 34, Berlin 1976, S. 222 ff (zit.: Verwaltungsverantwortung)
SCHMIDT-BLEIBTREU	Die Verfassungsbeschwerde der Gemeinde nach Bundesrecht, DVBl. 1967, S. 597 ff
SCHOLZ	Wirtschaftsaufsicht und subjektiver Konkurrentenschutz, Berlin 1971 (zit.: Wirtschaftsaufsicht)
-	Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, VVDStRL, Heft 34, Berlin 1976, S. 145 ff (zit.: Verwaltungsverantwortung)
SCHOTTHÖFER	Die Planfeststellung im Meinungsstreit, BayVBl. 1968, S. 300 ff und 342 ff
SCHRÖDTER	Bundesbaugesetz. Kommentar, 3. Aufl., München 1973
SCHULTZE	Raumordnungspläne und gemeindliche Selbstverwaltung, Bonn 1970
SCHWARZE	Rechtsfragen bei der Errichtung von Kernkraftwerken, DÖV 1973, S. 700 ff
-	Der funktionale Zusammenhang von Verwaltungsverfahren und verwaltungsgerichtlichem Rechtsschutz, Berlin 1974
SCHWEIGER	Rechtsverordnung im formellen Sinn? DÖV 1955, S. 360 ff
STERN	Verwaltungsprozessuale Probleme in der öffentlich-rechtlichen Arbeit, 3. Aufl., München 1976
STERN/PÜTTNER	Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadt-Umland. Empfehlungen zur Neuordnung in Ballungsgebieten, dargestellt am Großraum Hannover. Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre, Band 7, Berlin und Frankfurt 1968

STICH	Rechtsschutzproblematik bei Maßnahmen der Landes- und Regionalplanung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 27, Berlin 1965, S. 124 ff
-	Die Planstufen der Orts-, Regional- und Landesplanung, DVBl. 1973, S. 589 ff
von STUDNITZ	Das Recht der Regionalplanung in Schleswig-Holstein, Diss. Kiel 1968
STÜER	Zum autonomen (kontrollfreien) Gestaltungsraum von Gesetzgeber und Verwaltung, DVBl. 1974, S. 314 ff
SÜSTERHENN/SCHÄFER	Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz mit Berücksichtigung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Koblenz 1950
TERHALLE	Anmerkung zum Urteil des BVerwG v. 11. 10. 1968 - IV C 55.68 -, in: Entscheidungen zum Planungsrecht, Band 3, III BVerwG 10.68, S. 16 ff
TSCHIRA/SCHMITT GLAESER	Verwaltungsprozeßrecht, 2. Aufl., Stuttgart, München und Hannover 1975
ULE	Umweltschutz im Verfassungs- und Verwaltungsrecht, DVBl. 1972. S. 437 ff
-	Vorbeugender Rechtsschutz im Verwaltungsprozeß, VerwA 65 (1974), S. 291 ff
-	Verwaltungsprozeßrecht, 6. Aufl., München 1975 (zit.: Verwaltungsprozeßrecht)
von UNRUH	Flughafenrecht, Königsberg und Berlin 1934
VOLKER	Probleme der Rechtsstellung von Flughafennachbarn, Diss. Göttingen 1967
VOLKMAR	Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt. Versuch einer begrifflichen Abgrenzung, Berlin 1962
WAGENER	Ziele der Raumordnung nach Plänen der Länder. Gutachten für den Bundesminister des Innern, Göttingen 1971

WAHL	Der Regelungsgehalt von Teilentscheidungen in mehrstufigen Planungsverfahren. Zugleich eine Auseinandersetzung mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 22. 3. 1974, DÖV 1975, S. 373 ff
WAIZMANN	Das Nachbarrecht des Flughafens, Diss. Leipzig 1937
WEBER	Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollten sie haben? Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, Berlin 1964
WEGENER	Raumplanung aus rechtlicher und rechtssoziologischer Sicht am Beispiel des Zusammenhangs von örtlicher und überörtlicher Planung, VerwA 65 (1974), S. 31 ff
WEITZEL	Anpassung, Konkretisierung und Ermessen im Planungsrecht, DÖV 1971, S. 842 ff
WESTERMANN	Der Großflughafen im Raum und Nachbarrecht, ZLR 1957, S. 259 ff
WESTPHAL	Die Stellung der Nachbarn bei der Genehmigung von Flughäfen und Landeplätzen, DVBl. 1958,S. 303 ff
WESTPHAL/WALTHER	Praktische Erfahrungen bei der Genehmigung und bei der Planfeststellung von Flughäfen, in: Beiträge zum Luft- und Weltraumrecht. Festschrift zu Ehren von Alex Meyer, hrsg. v. Bodenschatz, Böckstiegel und Weides, Köln, Berlin, Bonn und München 1975, S. 251 ff
WEYREUTHER	Probleme der Rechtsprechung zum Enteignungsverfahren, DVBl. 1972, S. 93 ff
WHITBY	Technical progress in aviation, in: Regional Studies, 1971, S. 117 ff

WIENER	Kybernetik. Regelung und Nachrichtenübertragung in Lebewesen und Maschine, Reinbek 1968
WOLFF/BACHOF	Verwaltungsrecht I, 9. Aufl., München 1974 (zit.: I)
-	Verwaltungsrecht II, 4. Aufl., München 1976 (zit.: II)
WOLFF	Verwaltungsrecht III, 3. Aufl., München 1973 (zit.: III)
ZANGEMEISTER	Nutzwertanalyse in der Systemtechnik. Eine Methode zur multidimensionalen Bewertung und Auswahl von Projektalternativen, 3. Aufl., München 1973
ZELLER	Mitwirkung und Rechtsschutz der Gemeinden im Bereich der Planung (mit Ausnahme der Bauleitplanung), DVBl. 1973, S. 599 ff
ZINKAHN/BIELENBERG	Raumordnungsgesetz des Bundes. Kommentar, Berlin 1965
ZULEEG	Hat das subjektive öffentliche Recht noch eine Daseinsberechtigung?, DVBl. 1976, S. 509 ff

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
a.E.	am Ende
a.F.	alte(r) Fassung
AG VwGO	Ausführungsgesetz zur VwGO
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung
Anz.	Anzeiger
AÖR	Archiv des Öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AtomG	Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz)
AU	Amtlicher Umdruck
Aufl.	Auflage
ba-wü	baden-württembergisch
Ba-WüVerwBl.	Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt
BauR	Zeitschrift für Baurecht
bay	bayerisch
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BB	Der Betriebs-Berater
BBauG	Bundesbaugesetz
Bd.	Band
Bearb.	Bearbeiter
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BImSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutz-Gesetz)

bre	bremisch
B.-Reg.	Bundesregierung
BRS	Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, der Oberverwaltungsgerichte der Länder und anderer Gerichte zum Bau- und Bodenrecht (Baurechtssammlung)
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
dB(A)	Dezibel des A-Schallpegels
DERS.	Derselbe
d.h.	das heißt
DIES.	Dieselben
DIN	Deutsche Industrienorm
Diss.	Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Drucks.	Drucksache
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
Einf.	Einführung
Erl.	Erlaß
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg
etc.	et cetera
EVwVfG	Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes mit Begründung
f	folgende Seite
ff	folgende Seiten
FN	Fußnote
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
gem.	gemäß
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GS	Preußische Gesetzsammlung
GVBl.	Gesetz- und Verodnungsblatt

GV.NW	Gesetz- und Verodnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
hess	hessisch
HessVGH	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
Hlbs.	Halbsatz
h.M.	herrschende Meinung
hrsg.	herausgegeben
i.d.F.v.	in der Fassung vom
i.e.S.	im engeren Sinne
i.R.d.	im Rahmen des/der
i.V.m.	in Verbindung mit
JurA	Juristische Analysen
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
LPlG	Landesplanungsgesetz
LS	Leitsatz
LT	Landtag
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
LuftVO	Luftverkehrsordnung
LuftVZO	Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung
LUMBl.	Amtsblatt des Bayerischen Staatsministeriums für Landesplanung und Umweltschutz
LV	Landesverfassung
m.	mit
MBl.	Ministerialblatt
m.E.	meines Erachtens
MRVO	Militärregierungsverordnung
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
nds	niedersächsisch
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
n.r.	nicht rechtskräftig
NROG	Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung
n.v.	nicht veröffentlicht
nw	nordrhein-westfälisch
NW	Nordrhein-Westfalen
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster sowie

	für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Lüneburg
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
RdErl.	Rund-Erlaß
Rdnr	Randnummer
RGBl.	Reichsgesetzblatt
rh-pf	rheinland-pfälzisch
ROG	Raumordnungsgesetz
S.	Seite(n)/Satz
sa	saarländisch
schl-h	schleswig-holsteinisch
Sp.	Spalte
StGH	Staatsgerichtshof
StGHG	Gesetz über den Staatsgerichtshof
u.a.	unter anderem
v.	vom/von
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerfGHG	Gesetz über den Verfassungsgerichtshof
VerwA	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VkBl.	Verkehrsblatt. Amtsblatt des Bundesministers für Verkehr
VO	Verordnung
VOBl.BZ	Verordnungsblatt für die Britische Zone
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwRspr	Verwaltungsrechtsprechung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVG	Verwaltungsvollstreckungsgesetz
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz
WHG	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZLR	Zeitschrift für Luftrecht (ab 1960: ZLW)
ZLW	Zeitschrift für Luftrecht und Weltraumrechtsfragen
z.T.	zum Teil

ERSTER TEIL

Die Grundlagen

E r s t e r A b s c h n i t t

Einführung in das Thema

Der Flughafen ist eine Verkehrsanlage mit besonders vielfäligen und schwerwiegenden, positiven und negativen Auswirkungen auf den benachbarten Raum.
Er erfüllt nicht nur die Luftverkehrsbedürfnisse eines bestimmten Raumes, sondern gibt diesem sowohl als Unternehmung wie als Infrastruktureinrichtung, die ihrerseits andere Unternehmungen anzieht, wirtschaftliche Entwicklungsimpulse.[1)]
Seine "raumgestaltende Kraft"[2)] entfaltet der Flughafen nicht nur bei der Inanspruchnahme von Boden für die Flughafenanlage und ihre Nebeneinrichtungen[3)], die aus Gründen der Flugtechnik und Flugsicherheit keine weitere Nutzung zuläßt, sondern auch bei seinem Betrieb,der im Sicherheitsinteresse, insbesondere aber wegen des Fluglärms startender und landender Flugzeuge die Bebauung und Besiedlung des Nachbarschaftsraums verhindert oder doch verringert.[4)]

Die damit angesprochenen Beeinträchtigungen und Interessen von Flughafennachbarn und Flughafennachbargemeinden sind seit einigen Jahren Gegenstand zahlreicher verwaltungsgerichtlicher Verfahren, die insbesondere durch die Planung eines Verkehrsflughafens Hamburg-Kaltenkirchen und des neuen Flughafens München veranlaßt worden sind. Dabei hat es sich als problematisch erwiesen, ob und in welchen Formen den von Flughafenplanungen Betroffenen ein rechtzeitiger und (damit) effektiver Rechtsschutz zur Verfügung steht.

Die vorliegende Arbeit will ein Beitrag zur Lösung dieses Problems sein: sie stellt die bisherigen Lösungen und Lösungsversuche vor,

---

1) Zur wirtschaftlichen Bedeutung des Flughafens, die die Flughafenplanung zur Strukturpolitik werden läßt, vgl. RÖSSGER/HAUCKE/HÜNERMANN (zu den makroökonomischen Auswirkungen) sowie JADEN (im Hinblick auf die regionale Wirtschaftspolitik).
2) WESTERMANN, ZLR 1957, S. 259
3) Das Flughafensystem des geplanten Flughafens Hamburg-Kaltenkirchen bedeckt eine Fläche von 29 qkm. Vgl. WESTPHAL/WALTHER, S. 256
4) Das durch den Bau- und Lärmschutzbereich gebildete Betroffenheitsgebiet des geplanten Flughafens Hamburg-Kaltenkirchen umfaßt 240 qkm. Vgl. ebenda, S. 257

setzt sich mit ihnen auseinander und bemüht sich, neue Lösungswege zu gehen.

Das Problem des Rechtsschutzes bei der Planung von Flughäfen wird seine Aktualität auch nach dem Abschluß der vorgenannten Gerichtsverfahren und Planungen behalten. Denn die Entwicklung des Luftverkehrs[1] und der Luftverkehrstechnik[2] erfordert, wenn nicht neue zusätzliche Flughäfen, so doch eine Erweiterung der bestehenden Flughäfen, etwa durch weitere Start- und Landebahnsysteme oder - wegen der zunehmenden Größe der eingesetzten Flugzeuge - durch eine Verlängerung der Systeme.
Eine Erweiterung bestehender Flughäfen aus technischen oder luftverkehrlichen Gründen stößt allerdings auf Grenzen, weil die Flughäfen durch Wohnbebauung "eingekreist" und aus ihrer ehemaligen Großstadtrandlage in die Stadt "hineingedrängt" worden sind.[3] Langfristig sind daher Ersatz- oder Ergänzungsflughäfen in weniger dicht besiedelten Räumen zu erwarten.[4]

---

1) Vgl. dazu HOFFMANN, Band II, Sp. 1949 ff, insbesondere 1956 f
2) Vgl. dazu WHITBY, S. 117 ff
3) So etwa die Flughäfen Düsseldorf-Lohausen und München-Riem
4) Eine Ersatzfunktion - für den Flughafen München-Riem - soll der (neue) Flughafen München übernehmen. Vgl. Beschluß des Bayer. Landtages v. 15.7.1971 (LT-Drucks., S. 1101) sowie die "Genehmigungsurkunde für den Flughafen München" des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr v. 9.5.1974, S. 231, 246. Eine Ergänzung des Flughafens Hamburg-Fuhlsbüttel soll die Aufgabe des Verkehrsflughafens Hamburg-Kaltenkirchen sein. Vgl. dazu HOFFMANN, Band III, Sp. 3554

Z w e i t e r A b s c h n i t t

Die Entwicklung des Flughafenplanungsrechts unter Berücksichtigung des Rechtsschutzes

A. Der Entwurf eines Luftverkehrsgesetzes aus dem Jahre 1914

Der Entwurf eines Luftverkehrsgesetzes der Reichsregierung, der vom Bundesrat beschlossen dem Reichstag am 31.1.1914 vorlag[1], stellt den ersten Versuch einer gesetzlichen Regelung des Rechts des Luftverkehrs dar.

§ 8 des Entwurfs sah für "Aufstiegs-, Landungs- und Flugplätze" ein Genehmigungsverfahren vor, das im wesentlichen dem damaligen gewerberechtlichen Genehmigungsverfahren entsprach. Danach war die geplante Flugplatzanlage im amtlichen Bekanntmachungsblatt mit der Aufforderung bekanntzumachen, etwaige Einwendungen gegen die Anlage innerhalb von vierzehn Tagen zu erheben. Wurden Einwendungen erhoben, waren diese mit den Beteiligten vollständig zu erörtern. Der Erörterung folgten die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen und die Entscheidung durch die Behörde. Diese hatte unter anderem zu prüfen, ob die Anlage zu erheblichen Gefahren, Nachteilen oder Belästigungen für die Nachbarn führte. Im Hinblick auf den Rechtsschutz ist von Interesse, daß § 8 Abs. 3 des Entwurfs wohl dem (antragstellenden) Flugplatzunternehmer gegen eine Versagung der Genehmigung, nicht jedoch den Nachbarn gegen eine Erteilung der Genehmigung den Rekurs[2] gewährte. Denn auf § 20 GewO, der den Rekurs gegen den Genehmigungsbescheid zuläßt[3], verweist § 8 Abs. 2 des Entwurfs gerade nicht. Diese Schutzlosstellung der Flugplatznachbarn überrascht angesichts der Begründung zu § 8 des Entwurfs[4], die die Interessen der Nachbarn wie folgt beschreibt: "Es ist nun sehr wohl denkbar, daß durch das laute Surren der Luftschrauben Nachbarn in ihrer Ruhe (Landhausbesitzer) und auch in ihrem Erwerbe (Besitzer von Heilanstalten) gestört werden können ...".

---

1) Verhandlungen des Reichstags, Band 303, 1914, Anlagen zu den stenographischen Berichten Nr. 1138

2) Dieser ist eine "förmliche Beschwerde", über die, falls die erlassende Behörde ihr nicht abhilft, deren Aufsichts- oder eine besonders bestimmte Behörde entscheidet. Vgl. auch WOLFF III, § 161 V a 2.

3) Aufgehoben durch § 195 Abs. 3 VwGO

4) S. 21 f des Entwurfs nebst Begründung

Wegen des beginnenden Ersten Weltkrieges wurde dieser Entwurf eines Luftverkehrsgesetzes nicht mehr verabschiedet.

B. Die Regelungen des Luftverkehrsrechts bis zum Luftverkehrsgesetz vom 1.8.1922

I. Das erste geltende - allerdings nur provisorische - Luftverkehrsrecht ist die Verordnung des Reichsamts des Innern vom 7.12. 1918.[1)]
Durch Verordnung vom 26.11.1918[2)] hatte der Rat der Volksbeauftragten die zugrundeliegende Ermächtigung für eine provisorische Regelung der Verhältnisse der Luftfahrt geschaffen.
Die Verordnung vom 7.12.1918 sah in ihrem § 6 kein Genehmigungsverfahren (mehr) vor, in dem die Interessen und Einwendungen von Flugplatznachbarn zu prüfen waren, sondern stellte die Genehmigung in das Ermessen der Behörde.[3)]

II. Im Jahre 1919 schuf das Reichsluftamt den "Entwurf eines Reichsgesetzes für den Luftverkehr".[4)] Er sah für die Genehmigung von Flugplätzen die vorherige Planauslegung vor. In der Begründung des Entwurfs heißt es[5)]: "Die Flugplätze bilden die Grundlage des gesamten Luftverkehrs. (...) Ihre Anlage muß deshalb sowohl unter dem Gesichtspunkt der Zweckmäßigkeit für den gesamten Luftverkehr (Lage und Entfernung der einzelnen Flugplätze zueinander) wie unter dem Gesichtspunkt technisch geeigneter Gestaltung erfolgen. Dabei müssen die Interessen der außerhalb der Luftfahrt stehenden Allgemeinheit, insbesondere die durch den Betrieb des Flugplatzes berührte Nachbarschaft, entsprechende Berücksichtigung finden."

C. Das Luftverkehrsgesetz vom 1.8.1922

I. § 7 LuftVG, aus dem sich der heutige § 6 LuftVG entwickelte, machte die Genehmigung eines Flughafens von der Eignung des Flug-

---

1) RGBl. I, S. 1407
2) RGBl. I, S. 1337
3) von UNRUH, S. 25 f
4) V. 30.4.1919, zitiert nach von UNRUH, S. 25 FN 33 und SCHENCK, S. 14 FN 4
5) Vgl. von UNRUH, a.a.O.; WAIZMANN, S. 31 FN 17

hafens oder des in Aussicht genommenen Platzes sowie von der Zuverlässigkeit des Flughafenunternehmers abhängig.
In der amtlichen Begründung zum Entwurf des LuftVG heißt es zu den §§ 5 - 8 LuftVG[1]: "Die Anlage muß deshalb unter dem Gesichtspunkt der Zweckmäßigkeit für den gesamten Luftverkehr (...) und der technisch geeigneten Gestaltung erfolgen. Dabei müssen die Interessen der außerhalb der Luftfahrt stehenden Allgemeinheit, insbesondere der durch den Betrieb des Flughafens berührten Nachbarschaft entsprechende Berücksichtigung finden (...). Die Ausführungsbestimmungen werden (...) das Verfahren regeln, das die Auslegung des Planes zur Ermöglichung von Einsprüchen vorsehen wird. Die Bestimmungen der Gewerbeordnung finden auf den Betrieb von Flughäfen insoweit keine Anwendung."

II. Ein solches - besonderes luftverkehrsrechtliches - Planauslegungsverfahren war in § 24 des Entwurfs einer Verordnung über den Luftverkehr vom 31.8.1923[2] enthalten, ebenso in § 26 eines nicht veröffentlichten Entwurfs einer Verordnung über Luftverkehr von 1925.[3]
Demgegenüber sah ein Entwurf aus dem Jahre 1928 - entgegen der Begründung zu den §§ 5 - 8 LuftVG - die entsprechende Geltung der §§ 17 - 22 GewO vor.[4]
Der Regierungsentwurf vom 7.5.1929[5] enthielt dann jedoch weder ein besonderes luftverkehrsrechtliches Planauslegungsverfahren noch eine Verweisung auf das Planauslegungsverfahren der GewO. So regelten schließlich die Verordnung über Luftverkehr vom 19.7.1930[6] und die (neue) Verordnung über Luftverkehr vom 21.8.1936[7] ein Genehmigungsverfahren, das eine Beteiligung von Flughafennachbarn nicht kannte.
VOLKER[8] zieht daraus den Schluß, daß eine solche Beteiligung nicht stattzufinden brauchte; demgegenüber hält WESTERMANN[9] die

---

1) Verhandlungen des Reichstags, Band 368, 1920, Anlagen zu den stenographischen Berichten Nr. 2504
2) Reichsrats-Drucks. Nr. 311 (1923)
3) Vgl. von UNRUH, S. 26 FN 35
4) A.a.O.
5) Reichsrats-Drucks. Nr. 57 (1929)
6) RGBl. I, S. 363
7) RGBl. I, S. 659
8) S. 21 f
9) ZLR 1957, S. 282

Genehmigungsbehörde für verpflichtet, Gemeinden, aber auch private Flughafennachbarn in einem dem Planauslegungsverfahren der GewO ähnlichen Verfahren anzuhören.
Ähnlich bejaht auch WESTPHAL[1] eine Pflicht der Genehmigungsbehörde, betroffene Dritte, insbesondere Flughafennachbarn, auf ihr Verlagen hin anzuhören und die von ihnen vorgebrachten Einwendungen zu erörtern.

III. Auch die Frage, ob die dem Flughafenunternehmer erteilte Genehmigung von Flughafennachbarn angefochten werden konnte, wird kontrovers beantwortet.
So ist VOLKER[2] der Ansicht, aus der Verweisung des § 18 LuftVG auf den Rekurs nach den §§ 20, 21 GewO ergebe sich, daß Flughafennachbarn mangels einer Beteiligung in einem Planauslegungsverfahren auch nicht Beteiligte im Sinne des Rekursverfahrens und deshalb nicht "beschwerdeberechtigt" gewesen seien.
WESTERMANN[3] meint demgegenüber, der Flughafennachbar habe durch die Verweisung des § 18 LuftVG auf die §§ 20, 21 GewO "ausreichende Rechtsmittel" gehabt.
Auch für die Zeit der Geltung der MRVO Nr. 165[4] bejaht WESTERMANN[5] die Anfechtungsbefugnis von Flughafennachbarn: Die Rechtmäßigkeit der Genehmigung setze die Eignung des Geländes für die Anlage eines Flughafens voraus; dafür müsse die Platzwahl auch unter Berücksichtigung der Einwirkungen des Flughafens auf Nachbarschaft und Nachbarraum zu bejahen sein.[6]
Auch WESTPHAL[7] ist der Ansicht, daß ein für die Anlage eines Flughafens in Aussicht genommenes Gelände ungeeignet im Sinne von § 7 Abs. 2 LuftVG sein könne, "weil sein Betrieb die Interessen der umwohnenden Bevölkerung unangemessen beeinträchtigen würde". Gleichwohl verneinen er[8] und ihm folgend BEINE[9] für Flughafennachbarn die Möglichkeit, die Genehmigung wegen mangelnder Eig-

---

1) DVBl 1958, S. 304 f
2) S. 14 ff
3) ZLR 1957, S. 282 FN 80
4) VOBl. BZ 1948, S. 263
5) ZLR 1957, S. 282 f
6) A.a.O., S. 261; ebenso: KOFFKA/BODENSTEIN/KOFFKA, § 7 Anm. 3; von UNRUH, S. 52 f; BEINE, ZLR 1958, S. 364 f und 377
7) DVBl 1958, S. 304, 306
8) A.a.O., S. 305 ff
9) ZLR 1958, S. 376 f

nung des Geländes anzufechten, weil § 7 Abs. 2 LuftVG den Flughafennachbarn insoweit kein Recht gewähre, sondern sie nur reflexartig begünstige.[1)]

D. Die Änderung des Luftverkehrsrechts bis heute

I. Eine bedeutsame Änderung erfuhr das Flughafenplanungsrecht durch das Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes vom 5.12. 1958[2)], das zur Bekanntmachung einer Neufassung des Luftverkehrsgesetzes am 10.1.1959[3)] führte.
Darin wurden die Genehmigungsvoraussetzungen in § 6 neu geregelt.

Für Flughäfen und Landeplätze mit beschränktem Bauschutzbereich führte das Änderungsgesetz zusätzlich zur Genehmigung ein Planfeststellungsverfahren (§§ 8 - 10 LuftVG) ein, dessen Vorbilder die Planfeststellungsverfahren des Personenbeförderungsgesetzes[4)], des Bundesbahngesetzes[5)] und des Bundesfernstraßengesetzes[6)] waren.[7)]

II. Auch die Ausführungsvorschriften zum LuftVG wurden neu gestaltet. Die Verordnung über Luftverkehr vom 21.8.1926 wurde ersetzt durch die Luftverkehrs-Ordnung (LuftVO) vom 10.8.1963[8)], die im wesentlichen Verkehrsvorschriften enthält, und die Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (LuftVZO) vom 19.6.1964[9)], die in ihren §§ 38 - 48 Bestimmungen über die Genehmigung von Flughäfen enthält.

III. Das Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm vom 30.3.1971[10)] führte unter anderem für Verkehrsflughäfen Lärmschutzbereiche ein, in denen die bauliche Nutzung gewissen Beschränkungen unterliegt. Ferner ergänzte es das LuftVG, indem es die Prüfungspflicht der Genehmigungsbehörde nach § 6 Abs. 2 LuftVG auch darauf erstreckte,

---

1) WESTPHAL, DVBl 1958, S. 305 hält nur eine Klage wegen Verletzung des Beteiligungsrechts für möglich.
2) BGBl. I, S. 899
3) BGBl. I, S. 9
4) V. 4.12.1934 (RGBl. I, S. 1217)
5) V. 13.12.1951 (BGBl. I, S. 955)
6) V. 6.8.1953 (BGBl. I, S. 903)
7) Vgl. den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes v. 20.12.1957, BT-Drucks. III 100, S. 13 Nr. 10
8) BGBl. I, S. 652
9) BGBl. I, S. 370
10) BGBl. I, S. 282

ob die geplante Anlage "den Schutz vor Fluglärm angemessen berücksichtigt", und zur Beratung der Genehmigungsbehörde die sogenannte Lärmschutzkommission nach § 32 b LuftVG schuf.

Dritter Abschnitt

Der Gegenstand der Untersuchung

Nachdem bereits die Einführung in das Thema und der Blick auf die Entwicklung des Flughafenplanungsrechts einige Bezüge des Themas haben erkennen lassen, sollen im folgenden seine Begriffe erläutert und der Gegenstand der Untersuchung festgelegt werden.

A. Die Planung von Flughäfen

I. Der Flughafen

LuftVG und LuftVZO fassen unter dem Oberbegriff "Flugplätze" Flughäfen, Landeplätze und Segelfluggelände zusammen.[1)]
Eine wenig ergiebige Definition für Flughäfen enthält § 38 Abs. 1 LuftVZO: "Flughäfen sind Flugplätze, die nach Art und Umfang des vorgesehenen Flugbetriebs einer Sicherung durch einen Bauschutzbereich nach § 12 des Luftverkehrsgesetzes bedürfen."
Anschaulicher können Flughäfen beschrieben werden als Flächen, die für das Starten, Landen und Rollen von Luftfahrzeugen bestimmt sind und die für einen Flughafenbetrieb notwendigen Anlagen und Einrichtungen besitzen.[2)]
Von den Landeplätzen, die § 49 LuftVZO definiert als Flugplätze, die eines Bauschutzbereichs nach § 12 LuftVG nicht bedürfen, aber auch nicht nur als Segelfluggelände dienen, unterscheiden sich Flughäfen durch ihre Anlagen und Einrichtungen[3)], von den Segelfluggeländen unterscheiden sie sich durch die Art der nutzungsberechtigten Luftfahrzeuge; Segelfluggelände sind Flugplätze, die für Starts und Landungen von Segelflugzeugen sowie Motorseglern, die nicht selbst starten, dienen (§ 54 LuftVZO).

§ 38 Abs. 2 LuftVZO differenziert zwischen Flughäfen des allgemeinen Verkehrs (Verkehrsflughäfen) (Nr. 1) und Flughäfen für besondere Zwecke (Sonderflughäfen) (Nr. 2). Daneben kommt eine weitere Unterteilung in Flughäfen, die öffentlichen Zwecken dienen (§ 11 Satz 2 LuftVG), und anderen in Be-

---

1) Vgl. § 6 Abs. 1 Satz 1 LuftVG sowie die Überschrift des Dritten Abschnitts der LuftVZO.
2) Vgl. auch SCHLEICHER/REYMANN/ABRAHAM, § 6 Anm. 2; KOFFKA/BODENSTEIN/KOFFKA, § 7 Anm. II; WESTPHAL, DVBl 1958, S. 303
3) Vgl. SCHLEICHER/REYMANN/ABRAHAM, § 6 Anm. 6

tracht. So erfüllen Verkehrsflughäfen, die gewissermaßen dem "Gemeingebrauch" der Luftfahrt dienen[1], stets öffentliche Zwecke, während diese Zweckbestimmung bei den Sonderflughäfen wohl nur auf die militärischen Flughäfen zutrifft.[2]

Die vorliegende Untersuchung gilt dem Rechtsschutz bei der Planung von Verkehrsflughäfen.[3] Sie trifft aber weitgehend auch für Sonderflughäfen, etwa für militärische Flughäfen, zu, auf denen Flugzeuge mit Strahltriebwerken betrieben werden dürfen[4], und für Landeplätze mit beschränktem Bauschutzbereich nach § 17 LuftVG, die - wie Flughäfen - einer Genehmigung und einer Planfeststellung bedürfen.[5]

Wenn daher im folgenden von "Flughäfen" die Rede ist, so sind damit in erster Linie Verkehrsflughäfen gemeint, die vorgenannten anderen Flugplätze aber nicht ausgeschlossen.

II. Die Planung

"Planung von Flughäfen" bedeutet dreierlei:
das Flughafenplanungsrecht, das Planungsverfahren für ein Flughafenprojekt sowie das eigentliche Flughafenprojekt, die "geplante Maßnahme."[6]

1. Das Flughafenplanungsrecht ist Teil des Fachplanungsrechts[7], das zusammen mit dem Gesamtplanungsrecht, zu dem die Orts-, Regional-, Landes- und Bundesplanung gerechnet werden kann[8], das Raumplanungsrecht bildet.[9]
Das - projektbezogene - Fachplanungsrecht und das - gebietsbezogene - Gesamtplanungsrecht lassen sich nur begrifflich voneinander trennen; praktisch greifen sie vielfach ineinander oder sind miteinander zu koordinieren.[10] Dieser Zusammenhang findet im Flughafenplanungsrecht seinen Ausdruck etwa in der Raumordnungsklau-

---

1) A.a.O., Anm. 3; HOFMANN, § 6 Rdnr 4
2) Vgl. auch HOFMANN, a.a.O.
3) Vgl. zur Aufgabe und Entwicklung von Verkehrsflughäfen sowie zu ihrer Klassifizierung nach Startbahnlängen HOFFMANN, Band III, Sp. 3550 ff.
4) Vgl. § 1 des Fluglärmgesetzes, der für diese Sonderflughäfen einen Lärmschutzbereich vorsieht.
5) Vgl. § 6 Abs. 1 und § 8 Abs. 1 LuftVG
6) Vgl. auch den Wortlaut des § 6 Abs. 2 Satz 1 LuftVG
7) FORSTHOFF/BLÜMEL, S. 20 f; FORSTHOFF, Lehrbuch, S. 304
8) Vgl. FORSTHOFF/BLÜMEL, S. 18 f
9) Ebenda, S. 17 f
10) FORSTHOFF, Lehrbuch, S. 308

sel[1] des § 6 Abs. 2 Satz 1 LuftVG, der die Genehmigungsbehörde zu der Prüfung verpflichtet, ob die geplante Maßnahme die Erfordernisse der Raumordnung und der Landesplanung angemessen berücksichtigt.

2. Dementsprechend ist auch das Planungsverfahren für ein Flughafenprojekt nicht nur im Fach-(Flughafen-)Planungsrecht, sondern auch im Gesamtplanungsrecht angesiedelt. So können etwa - zur Vorbereitung oder auch während des flughafenplanungsrechtlichen (luftrechtlichen) Planungsverfahrens - Landes- und/oder Regionalplanung bei der Aufstellung ihrer Programme und Pläne "Flughafenplanung" betreiben. Diese Form der gesamtplanerischen "Flughafenplanung" ist jedoch nicht zwingend; das fachplanungsrechtliche Flughafenplanungsverfahren bedarf nicht stets eines besonderen - vorausgegangenen oder gleichzeitig durchgeführten - gesamtplanerischen Verfahrens. Wenn daher im folgenden der Rechtsschutz bei der gesamtplanerischen Planung von Flughäfen vor dem Rechtsschutz bei der fachplanerischen Planung dargestellt wird, so liegt dem ein "idealtypisches" - aber durchaus praktisches - Planungsverfahren zugrunde.

3. Ein solches Verfahren kann bei der Neuplanung, wie bei der Änderungs- und Erweiterungsplanung eines Flughafens durchgeführt werden. Die vorliegende Untersuchung gilt daher für alle diese "Planungen".[2]

III. Die Merkmale der mehrstufigen (Flughafen-) Planung

Das Verfahren der Flughafenplanung ist - wie andere Fachplanungsverfahren - ein mehrstufiges Planungsverfahren[3], das von der ersten Planungsidee bis zum endgültigen, der Bauausführung zugrunde zu legenden, Bauplan "aufsteigt".

Mehrstufige Planungsverfahren weisen allgemein folgende Merkmale auf:

---

1) Vgl. dazu FORSTHOFF/BLÜMEL, S. 29 ff, 50 ff, 72 ff

2) Zur "verfahrensmäßigen Gleichstellung von Neu- und Änderungsplanung" vgl. auch § 6 Abs. 4 Satz 2 sowie § 8 Abs. 1 LuftVG

3) Vgl. dazu FORSTHOFF/BLÜMEL, S. 22 f; BLÜMEL, Raumplanung, S. 155; DERS., Demokratisierung, S. 26 ff; DERS., DVBl 1972, S. 797; DERS., DVBl 1973, S. 441; DERS., DVBl 1975, S. 702 f; HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 25 ff; BROHM, S. 289 ff; OSSENBÜHL, Gutachten, S. 36, 177; SCHOLZ, Verwaltungsverantwortung, S. 201 f FN 232; SCHMIDT-ASSMANN, Verwaltungsverantwortung, S. 243 ff; WAHL, DÖV 1975, S. 373 ff

Planungsvorgänge zeichnen sich durch einen hohen Grad von Komplexität aus.[1] Mehrstufige Planungsverfahren sind die geeigneten Verfahren, diese Komplexität - stufenweise - zu reduzieren.[2] Sie bedienen sich dabei der Selektion optimaler zielgesteuerter Handlungskonzepte.[3] Dieser Selektionsvorgang verläuft in Stufen fortschreitender Konkretisierung der Planung, von der vagen Planungsidee über die vorbereitende Grobplanung bis zur letztverbindlichen Planungsentscheidung.

Konkretisierung bedeutet, daß im Verlauf des mehrstufigen Verfahrens die auf einer früheren, tieferen Stufe getroffene Wahl von Handlungskonzepten nicht wieder zur Disposition steht, sondern ausfüllend verfeinert werden muß.[4]

Gleichzeitig werden auf jeder Stufe Planungsalternativen abgeschnitten, so daß tieferstufige Erwägungen und Entscheidungen nicht wiederholt werden; diese tragen vielmehr die höheren Stufen und strukturieren damit den weiteren Entscheidungsgang.

Dabei kann sich allerdings die Notwendigkeit zur Rückkehr auf eine vorangegangene niedere Stufe und zum Wiederaufgreifen bereits ausgeschiedener Alternativen ergeben, etwa weil der bisherigen Planung Tatsachen, Prognosen oder Beurteilungen zugrundelagen, deren Unrichtigkeit erst auf einer höheren Stufe erkannt worden ist oder nur dort erkannt werden konnte.[5]

Planung in Stufen bedeutet zudem, daß die Außenwirkungen, die von einer auf vorangegangener Stufe getroffenen (Vor-) Entscheidung ausgehen, im Wege der Rückkoppelung[6] zu einer "Eingabe" auf höherer Stufe werden und auf diese Weise den Fortgang der Planung fördern. Sieht zum Beispiel ein Raumordnunngsplan als Ziel der

---

1) Vgl. dazu allgemein SCHMIDT-ASSMANN, Verwaltungsverantwortung, S. 223 ff (insbesondere unter dem Gesichtspunkt des Rechtsschutzes); DERS., DÖV 1974, S. 541 f, 545; speziell für die Flughafenplanung: KRAUSS, S. 313 ff, der die Wahl eines Flughafenstandortes als "mehrdimensionale Entscheidungssituation bezeichnet.

2) Zur "Reduktion von Komplexität" vgl. allgemein LUHMANN, S. 31 ff, der Komplexität plastisch mit "Selektionszwang" umschreibt.

3) Vgl. dazu insbesondere KRAUSS, S. 314 f, der dafür die Technik der Nutzwertanalyse einsetzt.

4) Vgl. auch BROHM, S. 289 f; SCHMIDT-ASSMANN, Verwaltungsverantwortung, S. 243 f

5) Vgl. insoweit gerade für die Wahl eines Flughafenstandortes TERHALLE, S. 16 f sowie WAHL, DÖV 1975, S. 376 FN 20.

6) Vgl. dazu grundlegend WIENER, S. 26 ff, 135 ff

Landesplanung die Anlage eines Flughafens in einem näher bezeichneten Raum vor, so bewirkt seine Beachtung nach den §§ 5 Abs. 4, 4 Abs. 5 ROG, daß im Laufe der Zeit wegen der inzwischen erloschenen Siedlungstätigkeit und der durchgeführten Infrastrukturmaßnahmen, der ausgewiesene Raum für die Situierung eines Flughafens ganz besonders gut geeignet ist.
Insoweit schafft das Planungsverfahren materielle Planungsvoraussetzungen.
Aus diesem Charakter des mehrstufigen Planungsverfahrens folgt aber andererseits, daß sich oft nicht "lokalisieren" läßt, auf welcher Stufe die eigentliche Entscheidung für - oder auch gegen - das Projekt fällt. Diese Unsicherheit macht einen "verfahrensbegleitenden" Rechtsschutz umso notwendiger.

B. Der Rechtsschutz

Das Thema verwendet den Begriff des Rechtsschutzes in einem doppelten, nämlich personalen und sachlichen, Sinne. Denn die Untersuchung will die Frage beantworten, von welchen planungsbetroffenen Rechtssubjekten in welchen Formen Rechtsschutz bei der Planung von Flughäfen in Anspruch genommen werden kann.

I. Der personale Umfang des Rechtsschutzes

Von der Planung eines Flughafens, von seiner Anlage und seinem Betrieb, werden Gemeinden (Flughafennachbargemeinden) und Privatpersonen (Flughafennachbarn) betroffen.
Da die Auswirkungen eines Flughafens auf seinen Nachbarraum und dementsprechend auch die in diesem Raum ausgelöste Betroffenheit nach Art, Umfang und Intensität bei den jeweils betroffenen Rechtssubjekten differieren, läßt sich ihr Kreis allgemein nur um den Preis einer Tautologie bestimmen.
Der - räumliche - Kreis betroffener Rechtssubjekte soll daher jeweils bei der Darstellung der einzelnen Rechtsschutzformen gezogen werden.
Dieser - jeweilige - Kreis betroffener Rechtssubjekte ist identisch mit der funktional - im Hinblick auf den Rechtsschutz - verstandenen "Nachbarschaft" des Flughafens: Nachbargemeinde ist,

wessen städtebaulichen Interessen durch den Flughafen betroffen werden, Flughafennachbar ist, wessen Rechte und Interessen durch die Auswirkungen des Flughafens, insbesondere durch Fluglärm, beeinträchtigt werden. Daraus folgt, daß nicht nur Inhaber dinglicher Rechte an Grundstücken im Einwirkungsbereich des Flughafens als seine Nachbarn anzusehen sind[1]; auch andere Personen, die sich - wenn auch nur aufgrund schuldrechtlicher Beziehungen - in diesem Bereich aufhalten (müssen), etwa Mieter, Pächter oder Arbeitnehmer, sind Flughafennachbarn. Denn ihre Rechte und Interessen werden insbesondere durch gesundheitsschädigenden Fluglärm gleichfalls berührt, ohne daß ihnen eher als dinglich berechtigten Personen ein Verlassen des Einwirkungsbereichs des Flughafens zuzumuten wäre.

Die Darstellung beschränkt sich auf den Individualrechtsschutz; kollektiver und Verbands-Rechtsschutz, die noch rechtspolitisch diskutiert werden[2], bleiben unberücksichtigt.

II. Die Formen des Rechtsschutzes

Im Hinblick auf die Formen des Rechtsschutzes erstreckt sich die vorliegende Darstellung sowohl auf den (verwaltungs-) verfahrensmäßigen Rechtsschutz wie auf den gerichtlichen Rechtsschutz.

1. Die Beteiligung im Verwaltungsverfahren hat Rechtsschutzfunktion und Rechtsschutzeffekt.

In der Diskussion um den Rechtsschutz gegenüber Planungen ist es inzwischen allgemeine Erkenntnis, daß für die Planungsbetroffenen ein - von Art. 19 Abs. 4 GG geforderter -[3] effektiver Rechtsschutz häufig daran scheitert, daß die an sich stichhaltigen Einwendungen im Planungsverlauf zu spät vorgebracht werden können, nämlich erst, nachdem der verbindliche Plan bereits - faktisch - weitgehend festgelegt ist und auf der Grundlage solcher Planungen "vollendete Tatsachen" geschaffen worden sind, die nicht mehr be-

---

1) So aber offenbar WAIZMANN, S. 39; WESTERMANN, ZLR 1957, S. 262 f; VOLKER, S. 4; HOFMANN, § 6 Rdnr 63

2) Vgl. die zahlreichen Nachweise bei SCHOLZ, Verwaltungsverantwortung, S. 208 ff

3) BVerfG v. 18.12.1968, BVerfGE 24, S. 367 (401); v. 3.7.1971, BVerfGE 35, S. 348 (361); v. 19.6.1973, NJW 1973, S. 1491 (1493)

seitigt werden und deshalb präjudizierende Kraft besitzen.[1] Diese mangelnde Effektivität der gerichtlichen "Ex-post"-Kontrolle vermag eine rechtzeitige, rechtlich gesicherte und ausreichende Beteiligung der Planungsbetroffenen im Planungsverfahren in Form eines gewissermaßen "ex-ante" gewährten, antezipatorischen Rechtsschutzes[2] zu kompensieren.[3]
So hat das BVerwG[4] treffend darauf hingewiesen, daß die rechtzeitige und ausreichende Beteiligung örtlicher Planungsträger am Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß des Trägers der überörtlichen Planung "einen - freilich nicht im engen prozeßrechtlichen Sinne zu verstehenden - vorbeugenden Rechtsschutz insofern (bewirkt), als durch sie sichergestellt wird, daß die Gemeinden auf die sie berührenden Sachentscheidungen des Planungsträgers Einfluß nehmen können und durch deren Erlaß nicht vor vollendete Tatsachen gestellt werden."

Unabhängig vom Faktor "Zeit", der die nachträgliche gerichtliche Kontrolle von Planungen häufig ineffektiv werden läßt, erhält ei-

---

1) Siehe dazu insbesondere aus der Literatur: BLÜMEL, Raumplanung, S. 138 f m.w.N. in FN 38 und 39, S. 141, 143 f; DERS., DVBl 1973, S. 442; DERS., DVBl 1975, S. 703; BROHM, Rechtsschutz, S. 75; HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 3, 56; OSSENBÜHL, Gutachten, S. 192; SCHOLZ, Verwaltungsverantwortung, S. 196 f, 211; SCHMIDT-ASSMANN, Verwaltungsverantwortung, S. 226, 261; SCHENKE, AÖR 95 (1970), S. 250 ff; BEINE, Rechtsschutz, S. 19; WAHL, DÖV 1975, S. 377 FN 30; aus der Rechtsprechung: BVerfG v. 18.6.1973, DVBl 1974, S. 79 (81); BVerwG v. 29.4.1974, NJW 1974, S. 1294 f; OVG Lüneburg v. 1.6.1961, DVBl 1961, S. 520 (521); v. 17.4.1973, NJW 1974, S. 821; v. 27.9.1973, DVBl 1974, S. 366; OVG Münster v. 24.10.1973, BRD 27, Nr. 189

2) SCHOLZ, a.a.O., S. 212

3) Vgl. dazu BLÜMEL, Raumplanung, S. 140; DERS., Demokratisierung, S. 23 mit dem ausdrücklichen Hinweis: "... bei der Frage der Verfahrensbeteiligung der Planungsbetroffenen geht es nicht um "demokratische" Mitwirkung oder gar Mitbestimmung, sondern ausschließlich um den effektiven und rechtzeitigen Rechtsschutz der von der Planung Betroffenen bzw. um die Gewährung rechtlichen Gehörs." BROHM, S. 245 ff, 279 ff; LORENZ, S. 178 ff; eingehend: SCHWARZE, S. 58 ff; OSSENBÜHL, Gutachten, S. 192 f; SCHMIDT-ASSMANN, DÖV 1974, S. 544; DERS., Verwaltungsverantwortung, S. 265 f, der nicht die kompensatorische, sondern die komplementäre Funktion des Planungsverfahrens gegenüber dem Gerichtsverfahren herausstellt und sichernde, ergänzende und verdrängende Teilfunktionen nachweist (S. 266 f); HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 56; DERS., DVBl 1975, S. 694 f; SCHOLZ, Verwaltungsverantwortung, S. 211 ff, der zu Recht darauf hinweist, daß zwischen gerichtlichem und verwaltungsmäßigem Rechtsschutz weder ein Verhältnis der Substituierbarkeit, noch der Subsidiarität besteht.

4) V. 21.2.1973, DVBl 1973, S. 448 (449)

ne Verfahrensbeteiligung mit ihren Anhörungs- und Mitwirkungsrechten gerade im Planungsbereich auch deshalb kompensatorischen Rechtsschutzcharakter, weil die Gerichte sich in der Intensität ihrer Planungskontrolle (Kontrolldichte[1]) unter Anerkennung eines "autonomen (kontrollfreien) Gestaltungsraums"[2] und einer "metajuristischen" Verwaltungsverantwortung[3] Beschränkungen auferlegen.[4]

2. Als Formen des gerichtlichen Rechtsschutzes bei der Planung von Flughäfen werden dargestellt die Formen mittelbarer Kontrolleröffnung[5], die über einen anderen Verfahrensgegenstand zu einer Inzidentkontrolle der Flughafenplanung führen, weiterhin die Formen unmittelbarer Kontrolleröffnung, die eine direkte Kontrolle der Flughafenplanung ermöglichen, und schließlich die Formen vorbeugenden Rechtsschutzes.
Dabei wird die vorstehende Reihenfolge eingehalten. Denn die Darstellung des vorbeugenden Rechtsschutzes setzt - seiner Sicherungs- und Hilfsfunktion entsprechend - die Darstellung des nachträglichen Rechtsschutzes, der Formen der Hauptsacheverfahren, voraus.
Es erscheint darüber hinaus angezeigt, - in Abweichung sonst üblicher Darstellungen - den mittelbaren Inzidentrechtsschutz vor dem unmittelbaren Rechtsschutz zu untersuchen. Diese Darstellungsweise verdeutlicht die Unzulänglichkeit mittelbarer Rechtsschutzformen und die daraus abzuleitende Notwendigkeit unmittelbarer Formen des Rechtsschutzes. Gleichzeitig erlaubt sie, die allgemein anerkannten - und insofern unproblematischen - Rechtsschutzformen "vor die Klammer" der eigentlichen Problemerörterung zu "ziehen" und diese dadurch zu entlasten.

---

1) Der Ausdruck stammt von LERCHE, S. 337
2) STÜER, DVBl 1974, S. 314 ff
3) Zum Verhältnis von Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsrechtsschutz vgl. HOPPE, DVBl 1975, S. 684 ff sowie die Referate von SCHOLZ und SCHMIDT-ASSMANN auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 1975.
4) Auf diesen Aspekt der Kompensation weisen auch SCHWARZE, S. 62 f und SCHOLZ, Verwaltungsverantwortung, S. 211 und 213 f hin.
5) Die Kontrolleröffnungsnormen stellen die "Eingangsvoraussetzungen" für die materielle gerichtliche Kontrolltätigkeit auf. (Vgl. STÜER, DVBl 1974, S. 318) Sie zählen daher mit den materiellen Kontrollmaßstäben zu den Kontrollnormen.

C. Der Gang der Untersuchung

Die Untersuchung über den Rechtsschutz bei der Planung von Flughäfen folgt dem - idealtypischen - Verfahren der Planung eines Flughafens. Es beginnt mit den landesplanerischen Festsetzungen über die Flughafenplanung, setzt sich im landesplanerischen Raumordnungsverfahren fort, das bereits Teil des luftrechtlichen Genehmigungsverfahrens, des nächsten Verfahrensabschnittes, sein kann, und endet schließlich mit dem Planfeststellungsverfahren.

Auf den damit gekennzeichneten Verfahrensstufen wird jeweils die Frage gestellt, von welchen Rechtssubjekten in welchen Formen - stufenspezifischer - Rechtsschutz in Anspruch genommen werden kann.
Lediglich der vorbeugende Rechtsschutz bei der Planung von Flughäfen wird in einem besonderen letzten Teil - zugleich als Zusammenfassung der vorausgegangenen Untersuchung - nicht entsprechend dem Ablauf des Planungsverfahrens, sondern an seinen Formen orientiert, dargestellt.

ZWEITER TEIL

Rechtsschutz bei der Planung von Flughäfen in der Landesplanung

E r s t e r A b s c h n i t t

Rechtsschutz gegenüber den landesplanerischen Festsetzungen über Flughafenplanungen in den Programmen und Plänen der Länder

A. Die Festsetzungen in den Programmen und Plänen als Ziele der Raumordnung und Landesplanung

I. Beispiele von Festsetzungen

Vor aber auch während des Genehmigungs- und des Planfeststellungsverfahrens nach den §§ 6, 8 bis 10 LuftVG treffen die Programme und Pläne der Landesplanung Festsetzungen über die Anlage neuer oder die Änderung und Erweiterung bestehender Flughäfen.

1. So ist nach dem Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg v. 22.6.1971[1] der Flughafen Stuttgart so auszubauen[2], daß er das wachsende Verkehrsaufkommen bewältigen kann.

2. Im Landesentwicklungsprogramm Bayern v. 10.3.1976[3] heißt es über den am 9. Mai 1974 genehmigten[4] "Flughafen München", daß zur Bewältigung des künftigen Luftverkehrs und zur Sicherstellung des überregionalen Luftverkehrsanschlusses für den Raum München und für Südbayern ein neuer Verkehrsflughafen für München so schnell wie möglich zu erstellen und dem Verkehr zu übergeben sei.

Und über den Ausbau des Verkehrsflughafens Nürnberg bestimmt dasselbe Landesentwicklungsprogramm[5]: "Im Interesse d. weiteren luftrechtlichen Erschließung des großen Verdichtungsraums Nürnberg/Fürth/Erlangen, des Regierungsbezirks Mittelfranken und ganz

---

1) Sonderbeilage des Staatsanzeigers für Baden-Württemberg Nr. 77 vom 29.9.1971, S. 2571
2) Und zwar durch Verlängerung der bestehenden Start- und Landebahn und Anlage einer Parallelstart- und -landebahn, a.a.O.
3) VO v. 10.3.1976 (GVBl. S. 131), Teil B IX 5.2 und Teil C II 7.4
4) Vgl. Genehmigungsurkunde für den Flughafen München des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr v. 9.5.1974
5) Teil B IX 5.3

Nordbayerns ist der Verkehrsflughafen Nürnberg zu erweitern und an die erhöhten Verkehrsbedürfnisse anzupassen."[1)]

3. Der hessische Landesentwicklungsplan "Hessen '80"[2)] sieht einen Ausbau des Flughafens Frankfurt durch Verschiebung des Parallelstartbahnsystems um 500 bis 600 m nach Westen und den Neubau einer dritten Startbahn sowie für die zweite Hälfte der 80er Jahre einen neuen zusätzlichen Flughafen Frankfurt vor.

4. Die allgemeine Absicht, die bestehenden Flughäfen für den europäischen Verkehr auszubauen, enthält das Landesraumordnungsprogramm des Landes Niedersachsen v. 18.3.1969.[3)]

5. Demgegenüber trifft in Nordrhein-Westfalen das neben dem Instrumentarium des Landesplanungsgesetzes aufgestellte[4)] "Nordrhein-Westfalen-Programm 1975"[5)] Festsetzungen über den Ausbau des Verkehrsflughafens Köln-Bonn, dessen Start- und Rollbahnsystem ausgebaut werden soll, und des Verkehrsflughafens Düsseldorf, der um eine Parallelstart- und -landebahn erweitert werden soll[6)], sowie über die Anlage eines dritten Verkehrsflughafens im Raum Münster-Dortmund-Beckum.[7)]

6. Der Raumordnungsplan für das Land Schleswig-Holstein[8)] enthält unter Nr. 57 die Bestimmung, daß im Raum Kaltenkirchen ein

---

1) Die Erweiterung soll in der Anlage einer zweiten Start- und Landebahn bestehen. Vgl. Raumordnungsbericht der bayerischen Staatsregierung, hrsg. v. Bayer. Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (1976), S. 146
2) Heft 4, hrsg. v. hessischen Ministerpräsidenten (1974), S. 75
3) Sonderveröffentlichung, hrsg. v. Niedersächsischen Minister des Innern, Schriften der Landesplanung Niedersachsen, S. 18
4) ERBGUTH, S. 197
5) Runderlaß des Ministerpräsidenten vom 7.4.1970 - PB/St 1 -, hrsg. v. der Landesregierung (1970), S.8
6) Die Genehmigung zur Erweiterung wurde der Flughafen Düsseldorf GmbH am 3.10.1976 durch den Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes NW erteilt.
7) Das Projekt eines dritten großen Verkehrsflughafens in NW im westfälisch-lippischen Raum mußte wegen nach Auffassung des Bundesministers der Verteidigung vorrangiger und unverzichtbarer militärischer Ansprüche an den Luftraum aufgegeben werden. Vgl. Bericht der Landesreg. Nordrhein-Westfalen gem. § 20 des Landesplanungsgesetzes (Landesentwicklungsbericht) (1975), S. 54
8) Bekanntmachung des Ministerpräsidenten - Landesplanungsbehörde - v. 16.5.1969, (ABl.S. 315) i.d.F. v. 10.3.1971 (ABl. S. 221)

neuer Großflughafen anzulegen sei.[1)]

II. Abgrenzung der Ziele der Landesplanung von unverbindlichen landesplanerischen Aussagen

1. Ziele der Landesplanung, die insbesondere eine Anpassungspflicht der Gemeinden im Rahmen ihrer Bauleitplanung nach § 1 Abs. 4 BBauG begründen, sind zunächst nur die in den nach den Landesplanungsgesetzen aufgestellten Programmen und Plänen enthaltenen Aussagen.[2)]
Das ergibt sich bereits aus § 5 Abs. 2 S. 1 ROG, wonach die von den Ländern aufzustellenden Programme und Pläne die Ziele enthalten müssen, die zur Verwirklichung der Raumordnungsgrundsätze nach § 2 ROG erforderlich sind.
Weiterhin ist nur bei diesen "Standardplänen"[3)] gewährleistet, daß sie in einem gesetzlich genau umrissenen förmlich geregelten Verfahren mit gesicherten Zuständigkeiten und Beteiligungsrechten und Formen der öffentlichen Bekanntmachung[4)] ergehen.[5)]
Ein derart abgesichertes Verfahren ist im Hinblick auf rechtsstaatliche Anforderungen und die Bedeutung der durch die Ziele der Landesplanung über den Hebel des § 1 Abs. 4 BBauG tangierten Planungshoheit, die verfassungsrechtlich durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützt ist[6)], notwendig, um Anpassungspflichten für die Gemeinden zu begründen.[7)]

2. Danach können unverbindliche (Sachverständigen-) Gutachten, Planungsideen, "Schubladenpläne", Regierungserklärungen und -ver-

---

1) Die Genehmigung für die Anlage und den Betrieb des Flughafens Hamburg-Kaltenkirchen wurde der Flughafen Hamburg GmbH am 23.3. 1965 und 6.8.1971 durch Genehmigungen des Ministers für Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig Holstein erteilt. Das Projekt ist allerdings vorläufig zurückgestellt. Vgl. BLÜMEL, DVBl. 1975, S. 699 FN 85
2) BIELENBERG, in: ERNST/ZINKAHN/BIELENBERG, § 1 Rdnr. 18 f
3) SCHMIDT-ASSMANN, Grundfragen, S. 142
4) Vgl. dazu im einzelnen SCHMIDT-ASSMANN, Grundfragen, S. 143, FN 119
5) HOHBERG, S. 113 ff unterscheidet im Planungsverfahren die folgenden Stadien: die Erstellung des Planentwurfs, die Mitwirkung der Beteiligten, die Mitwirkung der Beiräte, die Planaufstellung und das weitere Verfahren, z.B. zur Verbindlichkeitserklärung.
6) BVerwG v. 14.2.1969, ZLW 1969, S. 249 f; STERN, in: Bonner Kommentar, Art. 28 Rdnr. 62 ff, 174-177
7) BIELENBERG, in: ERNST/ZINKAHN/BIELENBERG, § 1 Rdnr. 18 g; STICH, Rechtsschutzprobleme, S. 137; EVERS, S. 144

einbarungen[1] sowie sonstige Programme, Absichtserklärungen und Empfehlungen mangels Umsetzung in verbindliche raumordnerische Akte keine Ziele der Landesplanung sein.[2]

3. Allerdings deckt sich der Kreis derjenigen landesplanerischen Aussagen mit Ziel-Charakter, die eine Anpassungspflicht im Sinne des § 1 Abs. 4 BBauG begründen, nicht vollständig mit dem der Standardpläne. Der Kreis der Ziele wird vielmehr um solche landesplanerischen Akte erweitert, die zwar nicht Programme und Pläne, damit Standardpläne sind, die aber wie diese in einem gesetzlich festgelegten Verfahren ergehen[3] oder aber bereits bestehende Ziele, die in Programmen und Plänen enthalten sind, mitteilen oder konkretisieren.[4]

III. Bestimmung der Festsetzungen als Ziele der Landesplanung (Flughafenplanungsziele)

Nach dieser Bestimmung der landesplanerischen Aussagen über die Planung von Flughäfen unter dem Gesichtspunkt ihrer Form in Programmen, Plänen und anderen Akten der Landesplanung muß noch die Frage beantwortet werden, ob derartige Aussagen auch inhaltlich

---

1) Vgl. etwa die Entschließung des Gemeinsamen Landesplanungsrats Hamburg/Schleswig-Holstein vom 12.1.1962 über den Standort eines neuen Verkehrsflughafens nordwestlich und westlich von Kaltenkirchen, in: Landesplanung in Schleswig-Holstein (Heft 3), (1963), S. 35 Nr. 3

2) OVG Lüneburg v. 23/24.8.1967, Raum und Siedlung 1968, 21 Nr. 63; VG Oldenburg v. 23.11.1965, DVBl 1967, S. 393; BIELENBERG, a.a.O., § 1 Rdnr. 18 a; DERS., DÖV 1969, S. 379 m. FN 20 ; SCHRÖDTER, § 1 Rdnr. 7; STICH, Rechtsschutzprobleme, S. 137 f; EVERS, a.a.O.; WEGENER, VerwAG 5, S. 59 f; WEITZEL, S. 845; z.T.a.A. WAGENER, S. 11

3) So läßt § 9 II rh-pf LPlG die Entwicklung von Zielen dem Grunde nach durch ein "planersetzendes" Gutachten zu. Es wird nach § 11 Abs. 6 rh-pf LPlG von der Landesregierung beschlossen und im Staatsanzeiger bekanntgemacht. Vgl. auch ERBGUTH, S. 46 f, der in dem Institut des Gutachtens eine Übergangslösung sieht.

4) So die landesplanerischen Stellungnahmen, in denen den Gemeinden auf Anfrage die bei der Aufstellung der Flächennutzungspläne zu beachtenden Ziele bekanntgegeben werden: § 17 NROG, § 20 rh-pf LPlG. Vgl. zu den Aufgaben der landesplanerischen Stellungnahmen bei der Anpassung der gemeindlichen Bauleitplanung. SCHMIDT-ASSMANN, Grundfragen, S. 146 f; STICH, DVBl 1973, S. 596 f, der darin ein Mittel zum "Vollzug" des Landesplanungsrechts sieht.

Ziele der Landesplanung sind.

1. Die Ziele der Landesplanung sind zunächst von den Grundsätzen der Landesplanung abzugrenzen.

a) Eine solche Unterscheidung trifft bereits das ROG: es enthält in § 2 Abs. 1 Bundes-Grundsätze und stellt klar, daß Landes-Grundsätze zulässig sind (§ 2 Abs. 3). Letztere sind zusätzliche oder ergänzende Grundsätze gegenüber den Bundes-Grundsätzen und dürfen diesen nicht widersprechen.
Nach § 5 Abs. 2 ROG müssen die Programme und Pläne diejenigen Ziele der Raumordnung und Landesplanung enthalten, die räumlich und sachlich zur Verwirklichung der Grundsätze nach § 2 Abs. 1 ROG erforderlich sind. Die Ziele sind von den in § 4 Abs. 5 ROG genannten Stellen, u.a. von Gemeinden, bei allen raumbedeutsamen Maßnahmen und Planungen zu beachten (§ 5 Abs. 4 ROG).

b) Über diese begriffliche Unterscheidung hinaus besitzen Grundsätze und Ziele der Landesplanung auch einen verschiedenen Detaillierungsgrad und damit eine verschiedene Bindungswirkung.

Sind Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung die grundsätzlichen raumpolitischen Entscheidungen, die sachlich-abstrakte Richtlinien für typische Gebietskategorien oder Strukturkategorien bilden[1], so sind demgegenüber Ziele der Raumordnung und Landesplanung räumlich-konkret, auf abgegrenzte, tatsächliche Planungsräume bezogen.[2]
Während die Grundsätze ihren Adressaten einen Spielraum gewähren, in dem die einzelnen Grundsätze untereinander und gegeneinander abgewogen werden, binden die Ziele ihre Adressaten unmittelbar.[3]
MAYER/HELBIG betonen[4] die Ordnungs- und Entwicklungsfunktion als Kennzeichen der Ziele der Raumordnung, indem die Ziele jedem Projekt den ihm zukommenden Standort zuweisen und die Entwicklung von Teilräumen lenken und in Grenzen halten - Ordnungsfunktion -,

---

1) Etwa im Sinne von § 2 Abs. 1 ROG
2) BIELENBERG, DÖV 1969, S. 379; ERBGUTH, S. 24; MARSCHALL, § 16 Rdnr. 3.2.
3) ERBGUTH, a.a.O.; BIELENBERG, in: ERNST/ZINKAHN/BIELENBERG, § 1 Rdnr. 180
4) BayVBl. 1975, S. 163

andererseits aber auch fehlende Einrichtungen bereitstellen und dadurch die Entwicklung bestimmter Räume fördern - Entwicklungsfunktion -.

c) Die Anwendung dieser Kriterien auf die landesplanerischen Aussagen über die Planung von Flughäfen führt ohne weiteres zu dem Ergebnis, diese als Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu qualifizieren:
Aussagen über die Planung von Flughäfen, betreffen sie nun den Standort einer Neuanlage oder aber die Erweiterung einer bereits bestehenden Flughafenanlage, sind jeweils räumlich-konkret und nicht - wie es Grundsätzen der Raumordnung und Landesplanung eigentümlich ist[1] - räumlich-abstrakt.[2]
Solche Aussagen gestatten deshalb auch keine Abwägung mit anderen Aussagen (Zielen). Im Rahmen der von ihnen betroffenen anderweitigen Planungen verlangen sie strikte Berücksichtigung, z.B. durch Offenhalten einer bestimmten Fläche, die als Flughafen-Standort in Betracht kommt, oder durch eine "zurückhaltende" Bauleitplanung, die bereits die zu erwartenden Lärmemissionen des Flugbetriebs berücksichtigt.[3]
HOFFMANN[4] sieht eine besondere Aufgabe der Landesplanung darin, Flughafenstandorte, soweit sie in naher oder ferner Zukunft benötigt werden, in den Raumordnungsplänen auszuweisen und sie und ihre Umgebung von anderweitiger, Anlage und Betrieb des Flughafens hinderlicher Bodennutzung freizuhalten.
Schließlich ist auch die mit den landesplanerischen Festsetzungen über die Planung von Flughäfen verbundene Ordnungs- und Entwicklungsfunktion der Ziele der Landesplanung[5] offensichtlich, so daß

---

1) Vgl. BIELENBERG, DÖV 1969, S. 379; ERBGUTH, S. 24
2) In dieser Hinsicht könnte etwa folgende Aussage über die Planung von Flughäfen als Grundsatz zu bewerten sein: "In allen luftverkehrsmäßig unzureichend erschlossenen Gebieten sind neue Flughäfen zu errichten oder bestehende auszubauen."
3) Zu den Auswirkungen der Flughafenplanung auf die Bauleitplanung der Flughafennachbargemeinden vgl. SANDER, BauR 1975, S. 390 ff
4) Bd. III, Sp. 3555
5) MAYER/HELBIG, BayVBl. 1975, S. 163

sie nicht im einzelnen dargestellt zu werden braucht.[1)]

2. Zum Teil wird allerdings Zielen der Fachplanung, die in den Programmen und Plänen der Landesplanung als ihre Ziele in Erscheinung treten, der Charakter "echter", d.h. verbindlicher Ziele, abgesprochen[2)]:
Das ROG unterscheide selbst sehr deutlich zwischen Programmen und Plänen (§ 5 Abs. 1 - 3 ROG) und den (Fach-) Planungen und Maßnahmen (§§ 4 Abs. 5, 5 Abs. 4, 6 ROG). Aufgabe der Ziele könne es deshalb nicht sein, fachplanerische Entscheidungen zu treffen, wohl aber, bereits vorhandene Fachplanungen, die sich in die Ziele einordnen lassen, nachrichtlich aufzunehmen. Soweit daher in den Zielen der Raumordnung und Landesplanung Fachplanungen angesprochen werden, seien diese unbeachtlich.
Die Ansicht MARSCHALL's gründet sich offenbar auf die Befürchtung, andernfalls sei der Vorrang der Bundes(fach-)planung vor der Landesplanung in Gefahr, bzw. erstere werde durch letztere - wie es allerdings § 5 Abs. 4 ROG vorsieht - gebunden.[3)]
Dem ist entgegenzuhalten, daß insbesondere schwer eingreifende oder viele Lebensbereiche berührende Fachplanungen, wie etwa die Planung eines Flughafens, einer landesplanerischen Vorklärung durch Aufstellen entsprechender Ziele bedürfen und daß Ziele der Fachplanung nur durch Aufnahme in die Programme und Pläne der Landesplanung und die damit verbundene "Transformation" in Ziele dieser Planung Verbindlichkeit im Sinne des § 1 Abs. 4 BBauG entfalten.[4)]

---

1) Ausdrücklich als Ziel der Raumordnung und Landesplanung werden die Ausweisung des Flughafens München im Landesentwicklungsprogramm Bayern v. 10.3.1976 (GVBl., S. 131) von BADURA, BayVBl. 1976, S. 516, 517 FN 15 und die landesplanerische Entscheidung zugunsten des Flughafens Hamburg/Kaltenkirchen im Raumordnungsplan für das Land Schleswig-Holstein v. 16.5.1969 (ABl. S. 315) und im Regionalplan für den Planungsraum I v. 16.4.1973 (ABl. S. 379) von WESTPHAL/WALTHER, S. 261 bezeichnet.
2) MARSCHALL, § 16 Rdnr. 3.5/1, 4.1:"Zwar haben alle diese Planungen die Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu beachten, doch enthalten eben diese Ziele keine Fachplanungen."
3) Vgl. a.a.O. und § 16 Rdnr. 4.1.
4) Vgl. auch BIELENBERG, in: ERNST/ZINKAHN/BIELENBERG, § 1 Rdnr. 18 m; DERS., DÖV 1969, S. 380

Die von MARSCHALL vertretene Ansicht, nach der sich Landes- und Fachplanung gegenüberstehen, ist auch kaum mit § 3 Abs. 2 S. 3 ROG zu vereinbaren, der vorschreibt, daß sich die Wirkung der Programme und Pläne der Länder auch auf die raumwirksamen Investitionen erstrecken muß. Demgemäß sind die Länder zu einer mehr oder minder weitgehenden Einbindung der Fachplanung in die Landesplanung gelangt.[1)]

IV. Das für Flughafen-Planungsziele geeignete Instrumentarium der Zielaufstellung

Bisher war allgemein von den in den Programmen und Plänen der Landesplanung enthaltenen Zielen (der Flughafenplanung) die Rede. Es stellt sich aber die Frage, ob alle der Landesplanung zur Verfügung stehenden Instrumente der Zielaufstellung Zielaussagen über die Planung von Flughäfen enthalten können.

1. So kennen die Länder Hessen, Nordrhein-Westfalen und das Saarland als Instrumentarium für die Landesebene neben Programmen noch landesplanerische Pläne der obersten Landesplanungsbehörde.[2)] Soweit die Landesplanungsgesetze auf Landesebene formal nur ein Programm[3)] oder nur einen Plan[4)] vorsehen, haben diese inhaltlich zugleich Plan- bzw. Programmcharakter.
Bayern kennt daneben noch fachliche Entwicklungsprogramme[5)], Baden-Württemberg fachliche Entwicklungspläne.[6)]
In Schleswig-Holstein ist neben dem Grundsätzegesetz ein Landesraumordnungsplan vorgesehen.[7)]
Auch die Bezeichnungen der Programme und Pläne weichen erheblich voneinander ab:
Hessen, Niedersachsen und das Saarland nennen ihr Programm "Raumordnungsprogramm"; in Bayern, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz heißt es "Landesentwicklungsprogramm".

---

1) Vgl. ERBGUTH, S. 195 f mit Nachweisen aus den Landesplanungsgesetzen der Länder
2) Vgl. §§ 2,3 hessLPlG, §§ 12,13 nwLPlG, § 2 saLPlG
3) (Bayern) Art. 13 bayLPlG; (Nidersachsen) § 4 NROG; (Rheinland-Pfalz) § 10 rh-pfLPlG
4) (Baden-Württemberg) § 25 Abs. 1 Nr. 1 ba-wüLPlG
5) Art. 15 bayLPlG
6) § 25 Abs. 1 S. 2 ba-wüLPlG
7) § 5 schl-hLPlG

Landesplanerische Pläne sind in Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen die "Landesentwicklungspläne", im Saarland und in Schleswig-Holstein die "Raumordnungspläne".
Dabei meinen die Bezeichnungen "Programm" und "Plan" jeweils keine einheitliche Kategorie landesplanerischer Akte, etwa einer bestimmten Detaillierungsstufe.
Insbesondere ist das Wort "Programm" nicht für besonders grundlegende oder ausschließlich verbale, beschreibende, nicht auch zeichnerisch formulierte Entscheidungen reserviert.[1)]

2. Als Instrumente der Landesplanung auf Regionalebene sehen die Länder Baden-Württemberg, Bayern und Schleswig-Holstein Regionalpläne vor.[2)] In Hessen und Rheinland-Pfalz werden die vergleichbaren Instrumente als regionale Raumordnungspläne bezeichnet[3)], in Niedersachsen als regionale Raumordnungsprogramme[4)], im Saarland als Raumordnungsteilprogramm und -pläne[5)] und in Nordrhein-Westfalen als Gebietsentwicklungspläne.[6)]
Ähnlich wie bei den Programmen und Plänen auf der Landesebene sind auch die Bezeichnungen und der Detaillierungsgrad der Instrumente der Landesplanung auf Regionalebene unterschiedlich.[7)]
Allerdings erreichen die Regionalpläne als Instrumente auf der untersten Ebene der Raumordnung und Landesplanung regelmäßig den höchsten Detaillierungsgrad.[8)]

---

1) SCHMIDT-ASSMANN, Grundfragen, S. 142; HOHBERG, S. 94 f; BRÜGELMANN/ASMUSS, Einf. LPlG, Anm. V 3 b; vgl. OVG Lüneburg v. 14.11.1968, DÖV 1969, S. 642 (643). Das gilt insbesondere für die Länder, die wie Baden-Württemberg nur einen Plan oder wie Bayern, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz nur ein Planungsinstrument kennen, daß Programm und Plan zugleich ist.
A.A. z. Teil: ERBGUTH, S. 45, aber S. 145 im vorstehenden Sinne.
2) § 28 ba-wüLPlG; Art. 17 bayLPlG; § 6 schl-hLPlG
3) § 4 hessLPlG; § 12 rh-pfLPlG
4) § 4 b NROG
5) § 2 Abs. 3, § 4 Abs. 3 saLPlG
6) § 14 nwLPlG
7) ERBGUTH, S. 57 ff
8) So bestimmt etwa der Gebietsentwicklungsplan für den Mittleren Neckarraum v. 14.3.1972, StaatsAnz. Bad-Württ. v. 28.6.1972 Nr. 51 S. 4 unter Nr. 2, S. 563: "... zur Entlastung des Flughafens Stuttgart von der Allgemeinen Luftfahrt ist ein leistungsfähiger Verkehrslandeplatz im Großraum Stuttgart anzulegen; hierfür ist die Fläche zwischen Stuttgart-Stammheim, Münchingen-Kallenberg, der B 10, der gemeinsamen Grenze der Landkreise Leonberg und Ludwigsburg verlängert bis zur Landesstraße 1110, sowie der Landesstraße 1110 zwischen Möglingen und Stuttgart-Stammheim offenzuhalten, ..."

3. Es wurde bereits oben[1] darauf hingwiesen, daß eine definitorische Unterscheidung zwischen Programmen und Plänen auf Landesebene dahingehend, daß Programme die allgemeinen, Pläne hingegen konkrete(re) Ziele zum Inhalt haben, kaum möglich ist.[2] Diese Feststellung gilt nicht nur für die Länder, die nicht zwischen Programmen und Plänen unterscheiden und nur ein "kombiniertes" Instrumentarium kennen[3], sondern auch für die übrigen Länder, deren Planungsgesetze Programme und Pläne auf Landesebene vorsehen.[4] Denn auch ihre Programme gehen über allgemeine Formulierungen hinaus und enthalten ganz konkrete Festlegungen für bestimmte örtliche Bereiche.[5] Deshalb müssen sowohl Programme wie auch Pläne der Landesplanung auf Landesebene als generell geeignete Instrumente zur Aufnahme und Aufstellung von Flughafenplanungszielen angesehen werden.

Dasselbe gilt für die Programme und Pläne der Regionalplanung. Für die Aufteilung in eine Landes- und eine Regionalplanungsebene ist normalerweise kennzeichnend, daß die Programme und Pläne auf Landesebene die gesamträumliche Entwicklung des jeweiligen Landes festlegen, die auf Regionalebene hingegen die oftmals grobmaschigen Ziele der übergeordneten Planungsebene entsprechend den regionalen Gegebenheiten konkretisieren.

Für die Aussagen über die Planung von Flughäfen gilt das nur eingeschränkt, etwa wenn die Planung auf Landesebene die Anlage von Regionalflughäfen - überhaupt - vorsieht und die Regionalpläne daraufhin die jeweiligen Standorte bezeichnen.[6]

---

1) IV.1.
2) Eine solche Unterscheidung liegt offenbar dem saarländischen LPlG zugrunde: nach § 2 Nr. 2 saLPlG enthält das Raumordnungsprogramm "Leitsätze", nach § 2 Abs. 3 saLPlG enthält der Raumordnungsplan die Ziele in ihrer unmittelbaren räumlichen Auswirkung.
3) Siehe oben IV.1.
4) A.a.O.
5) So das Hessische Landesraumordnungsprogramm (HIRO-Programm) LT-Drucks. VI/909, Anlage zu § 1, Teil B Nr. 7.4, wonach der Flughafen Frankfurt auszubauen ist.
6) So bestimmt der Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg v. 22.6.1971, LT-Drucks. V/5400, S. 145, zu 2. S. 573 - allerdings für Verkehrslandeplätze -, daß Verkehrslandeplätze in elf nach Ortsnahmen bezeichneten Räumen, u.a. im Raum Stuttgart, zur Verfügung stehen sollen. Im Gebietsentwicklungsplan für den Mittleren Neckarraum v. 14.3.1972, StaatsAnz. Bad.-Württ. v. 28.6.1972 Nr. 51 S. 4 wird der Standort des im Raum Stuttgart anzulegenden Verkehrslandeplatzes konkret flächenmäßig beschrieben. Entsprechende Ausweisungen sind auch für Regionalflughäfen denkbar.

Soweit nämlich die Aussagen sich auf die Anlage oder Änderung eines - in dem jeweiligen Land häufig einzigen bzw. zweiten - Verkehrsflughafen beziehen, kann der Regionalplanung wegen der Bedeutung einer solchen Flughafenplanung die Konkretisierung eines auf der Ebene der Landesplanung nur grob gekennzeichneten Ziels, etwa hinsichtlich des Standorts, nicht überlassen werden; diese ist bereits auf der Ebene der Landesplanung zu treffen.

Als Ergebnis ist daher festzuhalten, daß sich zur Aufstellung und Aufnahme von Flughafenplanungszielen generell alle Programme und Pläne auf Landes- wie auf Regionalebene eignen.[1)]

B. Die Beteiligung von Gemeinden an der Aufstellung von Flughafenplanungszielen

I. Die Grundlagen der Beteiligung

§ 5 Abs. 2 Satz 2 ROG verpflichtet die Landesplanung, bei der Aufstellung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung die Gemeinden und Gemeindeverbände, für die eine Anpassungspflicht begründet wird, oder deren Zusammenschlüsse nach im einzelnen durch Landesrecht festzulegenden Regeln zu beteiligen.
Dieselbe Verpflichtung trifft sie nach § 5 Abs. 3 Satz ROG auch für den Bereich der Regionalplanung.
Die verfassungsrechtliche Grundlage dieses Beteiligungsrechts wird zum Teil im Recht auf rechtliches Gehör des Art. 103 Abs. 1 GG gesehen.[2)] Allerdings gewährleistet Art. 103 Abs. 1 GG rechtliches Gehör nur vor Gericht.[3)] Soweit neben Art. 103 Abs. 1 GG ein für Verwaltungsverfahren geltender - ungeschriebener - Grundsatz rechtlichen Gehörs bejaht wird[4)], ist seine Geltung im Verhältnis von Hoheitsträgern untereinander, auch wenn auf der einen Seite eine Selbstverwaltungskörperschaft steht, zu verneinen.[5)]

---

1) Mit Ausnahme des im § 2 schl-h LPlG vorgesehenen und in der Bekanntmachung der Neufassung des Gesetzes über Grundsätze zur Entwicklung des Landes (Landesentwicklungsgrundsätze) v. 11.12. 1973 (GVBl. S. 426), das keine Ziele der Landesplanung enthält.
2) STICH, S. 131; HOHBERG, S. 34 f
3) FORSTHOF, Lehrbuch, S. 235; WOLFF III, § 15 b IV d 1; ERBGUTH, S. 99; MOTYL, S. 28; KNEMEYER, BayVBl. 1971, S. 371
4) Sowohl FORSTHOFF, a.a.O., WOLFF, a.a.O.
5) Im Ergebnis ebenso: BIELENBERG, in: ERNST/ZINKAHN/BIELENBERG, § 1 Rdnr 20 h; ERBGUTH, S. 99

Das Beteiligungsrecht der Gemeinden hat vielmehr seine verfassungsrechtliche Grundlage unmittelbar in der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG.
Dieses Ergebnis wird unterschiedlich begründet, aber einhellig vertreten.
Nach einer Meinung soll es bereits daraus folgen, daß die durch Art. 28 Abs. 2 GG garantierte Planungshoheit der Gemeinden durch die Ziele der Landesplanung betroffen werde.[1)]
Demgegenüber wird zum Teil die Möglichkeit, die Ziele der Raumordnung und Landesplanung durch Beteiligung an ihrer Aufstellung zu beeinflussen, als gemeindliche Selbstverwaltungsaufgabe angesehen[2)], die schon deshalb dem Bereich der durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützten Selbstverwaltung angehöre.

Nach anderer Ansicht soll sich die Verpflichtung zur Beteiligung der Gemeinden aus dem für die Raumordnung und Landesplanung grundlegenden, gesetzlich in § 1 Abs. 4 ROG und verfassungsrechtlich durch Art. 28 Abs. 2 GG abgesicherten[3)] Gegenstromprinzip ergeben[4)], nach dem die Ordnung des Gesamtraumes die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Einzelräume wegen ihrer Verflochtenheit[5)] und der Verzahnung von überörtlicher und örtlicher Planung[6)] zu berücksichtigen hat.

II. Inhalt und Umfang der Beteiligung

Allgemein läßt sich der notwendige Umfang der gemeindlichen Beteiligung an der Aufstellung von Flughafenplanungszielen wie folgt bestimmen:

1. Nach § 5 Abs. 2 Satz 2 ROG sind auf Landesebene bei der Aufstellung von Flughafenplanungszielen die Gemeinden und Gemeindeverbände, für die eine Anpassungspflicht begründet wird, oder deren Zusammenschlüsse zu beteiligen. Von der Beteiligung der einzelnen Gemeinde kann nur abgesehen werden, wenn ihre Belange von dem Ver-

---

1) So der Reg.-Entwurf zum ROG, BT-Drucks. IV/1204 zu § 4; WEBER, Gutachten, S. 51
2) STICH, Rechtsschutzprobleme, S. 130; SCHULTZE, S. 82; FINGERHUT, S. 19 ff; vgl. auch § 1 Abs. 3 nw LPlG: "Die Landesplanung ist nach näherer Bestimmung dieses Gesetzes eine gemeinschaftliche Aufgabe von Staat und Selbstverwaltung."
3) SCHULTZE, S. 82
4) SCHULTZE, a.a.O.; SCHMIDT-ASSMANN, Grundfragen, S. 154
5) SCHMIDT-ASSMANN, Grundfragen, S. 130 ff, 153 f; WEITZEL, DÖV 1971, S. 842, 844
6) FORTSHOFF/BLÜMEL, S. 18 ff

band oder Zusammenschluß[1] wahrgenommen werden.

Die in § 5 Abs. 2 Satz 2 ROG angesprochene Anpassungspflicht nach § 5 Abs. 4 S. 1 ROG oder § 1 Abs. 4 BBauG besteht für eine Gemeinde nicht erst mit dem konkreten Zwang zur Umstellung der örtlichen Planung[2]; die Anpassungspflicht ist - zumindest, soweit sie die Anpassung an Flughafenplanungsziele beinhaltet - umfassender zu verstehen.[3] Dabei ist naturgemäß die Anpassungspflicht umso konkreter, je konkreter die jeweilige Zielaussage ist: sieht etwa das Ziel als Standort eines neuen Flughafens das Gebiet einer oder mehrerer namentlich benannter Gemeinden vor, so obliegt ihnen die konkrete Pflicht zur Anpassung ihrer Planung nicht nur, soweit sie den eigentlichen Flughafenstandort betrifft, sondern auch, soweit sie Räume umfaßt, die in einem künftigen Bauschutzbereich nach § 12 LuftVG oder Lärmschutzbereich nach den §§ 2 ff des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm[4] oder unter landeseigene Planungsbeschränkungen fallen, die über die Planungsbeschränkungen des § 12 LuftVG und der §§ 5, 6 des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm hinausgehen.[5]

Eine Anpassungspflicht im Sinne des § 5 Abs. 2 S. 2 ROG ist aber auch für solche Gemeinden zu bejahen, die wegen ihrer Entfernung von dem in Aussicht genommenen Flughafenstandort zwar nicht zu konkreten Umplanungen gezwungen sind, aber langfristig Veränderungen in ihrer wirtschaftlichen und verkehrlichen Situation oder auch Siedlungsstruktur[6] erwarten müssen.

---

1) Dazu rechnen auch die Kreise. Vgl. BIELENBERG, in: ERNST/ZINKAHN/BIELENBERG, § 1 Rdnr. 20 b; a.A.: ERBGUTH, S. 109

2) So aber: OVG Lüneburg, v. 10.9.1970 n.v., AU S. 12 f; v. 4.11. 1970 DVBl 1971, S. 320; v. 13.7.1972 DVBl 1972, S. 795

3) Im Ergebnis ebenso: BIELENBERG, in ERNST/ZINKAHN/BIELENBERG, § 1 Rdnr. 20 a; ERBGUTH, S. 123; ZELLER, DÖV 1973, S. 603

4) Vom 30.3.1971 (BGBl. I S. 282)

5) Vgl. die für einen künftigen Flughafen Kaltenkirchen festgesetzten Planungszonen des schleswig-holsteinischen Regionalplans für den Planungsraum I, in: Landesplanung in Schleswig-Holstein, Heft 11, hrsg.v. Ministerpräsidenten des Landes Schleswig-Holstein, Landesplanungsbehörde, Kiel 1975, S. 52, Nr. 6.15, sowie den RdErl. des Innenministers des Landes NW v. 18.11.1971 (MBl NW 1971, S. 2129), durch den die weit unter den Werten des Fluglärmschutzgesetzes liegenden Planungsrichtpegel der Vornorm DIN 18005 "Schallschutz im Städtebau" zur Anwendung in der Bauleitplanung empfohlen werden, und den Gem.Rd Erl mehrerer Minister des Landes NW v. 3.2.1974 (MBl NW 1974, S. 234), der ausdrücklich Planungsbeschränkungen auch für geplante Flughäfen enthält (unter Nr. 2.2)

6) Etwa durch Zuwanderung aus lärmbetroffenen Flughafennachbargemeinden.

Auch sie sind daher nach § 5 Abs. 2 Satz 2 ROG an der Aufstellung solcher Flughafenplanungsziele zu beteiligen.
Das gilt nicht nur für die Aufstellung von Zielen, die die Anlage neuer, sondern auch für solche Ziele, die die Erweiterung bestehender Flughäfen betreffen.

2. Für die Beteiligung der Gemeinden an der Regionalplanung sieht § 5 Abs. 3 Satz 2 ROG zwei Modelle vor:
Entweder geschieht die Regionalplanung durch aus Gemeinden und Gemeindeverbänden bestehende regionale Planungsgemeinschaften oder durch staatliche Stellen, die die Gemeinden und Gemeindeverbände oder ihre Zusammenschlüsse in einem förmlichen Verfahren zu beteiligen haben.[1)]

3. Die vorgeschriebene Beteiligung der Gemeinden zwingt nicht dazu, ihr Einvernehmen mit den Flughafenplanungszielen auf Landes- und Regionalebene herbei zu führen. Sie umfaßt aber die Pflicht zur Anhörung der Gemeinden und zur Abstimmung der überörtlichen Zielsetzung mit den örtlichen Bedürfnissen und Interessen. Diese Verpflichtung ergibt sich bereits aus § 4 Abs. 5 ROG; diese Vorschrift, die für die Auslegung des in § 5 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 Satz 2 ROG vorgesehenen Beteiligungsrechts fruchtbar gemacht werden kann [2)], verpflichtet die Planungsträger verschiedener Ebenen ihre Planungen und Maßnahmen aufeinander und untereinander abzustimmen.
Sie folgt weiter aus den Grundsätzen, die insbesondere das Bundesverwaltungsgericht für die Beteiligung von Gemeinden an überörtlichen Planungen, die Auswirkungen auf ihre örtlichen Planungen haben, entwickelt hat[3)]: danach dient die Beteiligung der Gemeinden

---

1) Während § 5 Abs. 2 Satz 2 ROG für die Planung auf Landesebene die Anpassungspflicht zur Voraussetzung des gemeindlichen Beteiligungsrechts macht, ist das Beteiligungsrecht der Selbstverwaltungsträger auf Regionalebene in § 5 Abs. 3 Satz 2 ROG generell angeordnet. Dieser Unterschied erklärt sich daraus, daß der Gesetzgeber offensichtlich davon ausgegangen ist, daß regelmäßig erst die Konkretisierung der Ziele auf Regionalebene, die Zielvorstellungen auf Landesebene dagegen nur im Einzelfall ausreichend konkrete Anpassungspflichten begründen.
Daß diese Vorstellung für Flughafenplanungsziele nicht zutrifft und daher eine Unterscheidung ungerechtfertigt ist, wurde zuvor - unter 1.) - dargestellt.
2) BIELENBERG, in: ERNST/ZINKAHN/BIELENBERG, § 1 Rdnr. 20 f; DERS., DÖV 1969, S. 381
3) BVerwG v. 14.2.1969 - IV C 82.66 - ZLW 1969, S. 249 (250 f)(für die luftrechtliche Planung) und vom selben Tag - IV C 215.65 - BVerwG E 31, S. 263 (266)

an der überörtlichen Planung dem Zweck, die Gemeinden vor überraschenden überörtlichen Planungsentscheidungen zu schützen, und soll ihnen Gelegenheit geben, Einwendungen zu erheben; diese müssen, wenn ihnen schon nicht Rechnung getragen werden kann, zur Kenntnis genommen werden, als Rechnungsposten in die Überlegungen der zur überörtlichen Planung berufenen Stelle eingehen und bei der Entscheidung erwogen werden.[1)]

Das Einwendungsrecht der zu beteiligenden Gemeinden ist nicht auf Belange der örtlichen Planung und Planungshoheit beschränkt; vielmehr dient die gemeindliche Beteiligung der Wahrung der Belange der örtlichen Gemeinschaft überhaupt. Als verfassungsmäßig berufene Vertreterinnen dieser Belange[2)] und ausgestattet mit einem demokratischen Repräsentationsmandat haben die Gemeinden deshalb auch die Belange der in ihnen wohnenden und arbeitenden Bevölkerung - etwa die Belästigung durch Fluglärm, die Beeinträchtigung fluglärmbetroffenen Grundeigentums etc. - gegenüber der Landesplanung wahrzunehmen.[3)]

Eine solche "Einwendungsstandschaft" der Gemeinden zugunsten ihrer Einwohner ist schon deshalb notwendig, weil eine Verfahrensbeteiligung einzelner Personen bei der Aufstellung von Flughafenplanungszielen[4)] gesetzlich nicht vorgesehen und auch nicht zu ermöglichen ist.[5)]

Denn im Makrobereich der landesplanerischen luftrechtlichen Planungszielsetzung läßt sich die rechtliche Betroffenheit des einzelnen in seiner individuellen Rechtssphäre[6)] noch nicht präzise ausmachen[7)] und fließen private Belange einzelner auch nicht als

---

1) Siehe auch STICH, Rechtsschutzprobleme, S. 131
2) STICH, a.a.O.
3) So ausdrücklich: BIELENBERG, in: ERNST/ZINKAHN/BIELENBERG, § 1 Rdnr. 20 g; DERS., DÖV 1969, S. 381; allgemein in diesem Sinne und für die Zulassung "gemeindlicher Verbandsklagen" zugunsten der Gemeindeeinwohner: SCHOLZ, Verwaltungsverantwortung, S. 210 FN 157; SCHMIDT-ASSMANN, Verwaltungsverantwortung, S. 251 m. FN 102; DERS., DÖV 1974, S. 547; WAHL, DÖV 1975, S. 379 m. FN 36; in der Rechtsprechung wohl befürwortend: VG München v. 24.5. 1971 DVBl 1971, S. 796 (n.r.); VG Freiburg v. 14.3.1975 DVBl 1975, S. 343 (344); unentschieden: BayVGH v. 22.11.1974 DVBl 1975, S. 199 (202-204); dagegen: BADURA, BayVBl 1976, S. 520; in der Rechtsprechung: HessVGH v. 31.3.1976 - IV OE 43/74 - n.v., AU, S. 20 f;
4) Wie überhaupt Zielen der Raumordnung und Landesplanung.
5) BLÜMEL, Demokratisierung, S. 27
6) Diese ist letztlich der eine Verfahrensbeteiligung legitimierende Grund.
7) BROHM, S. 280

individuelle, sondern vielmehr als aggregierte, zu Daten gebündelte und zu Gruppeninteressen (Interessen der Wohnbevölkerung, der Landwirtschaft usw.) vergröberte Werte in die Zielentscheidung ein.[1)]

III. Die Regelung der Beteiligung in den Landesplanungsgesetzen[2)]

1. Die Beteiligung auf der Landesebene

Baden-Württemberg:
Gemäß § 26 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 ba-wü LPlG sind die Gemeinden an der Aufstellung des Landesentwicklungsplans zu beteiligen.
Bei der Erarbeitung der fachlichen Entwicklungspläne sind nach § 26 Abs. 2 Satz 2 ba-wü LPlG anstelle u.a. der Gemeinden die Regionalverbände beteiligt.
Da die Regionalverbände Baden-Württembergs keine Zusammenschlüsse im Sinne des § 5 Abs. 2 Satz 2 ROG sind, kann es bei dieser "ersatzweisen" Beteiligung nicht bleiben, sondern müssen die Gemeinden selbst unmittelbar beteiligt werden, wenn etwa ein fachlicher Entwicklungsplan (die luftrechtliche Planung betreffend) ein konkretes die Bauleitplanung bindendes Ziel, etwa den Standort eines Flughafens, vorsieht.[3)]

Bayern:
An der Aufstellung des Landesentwicklungsprogramms sowie der fachlichen Programme und Pläne sind die Gemeinden, für die eine Anpassungspflicht begründet wird, in einem förmlichen Verfahren zu beteiligen, Art. 14 Abs. 2 und 16 Abs. 2 bay LPlG.
Die unmittelbare Beteiligung der Gemeinden wird, falls regionale Planungsverbände bestehen, durch deren Beteiligung ersetzt, Art. 6 Abs. 5 bay LPlG.
Diese Planungsverbände sind Zusammenschlüsse von Gemeinden im Sinne des § 5 Abs. 2 ROG, so daß die gegen die Beteiligung der baden-württembergischen Regionalverbände erhobenen Bedenken hier nicht bestehen.

---

1) So auch WAHL, DÖV 1975, S. 378 f für die raumordnerische Entscheidung über den Standort eines Flughafens; dagegen, allerdings ohne Begründung: BLÜMEL, DVBl 1975, S. 705
2) Siehe auch die tabellarische Übersicht bei BIELENBERG, in: ERNST/ZINKAHN/BIELENBERG, § 1 Rdnr. 20
3) Zu diesen Bedenken siehe auch: ERBGUTH, S. 102 f

Hessen:
Eine Beteiligung von Gemeinden bei der Erarbeitung des Landesraumordnungsprogramms und des Landesentwicklungsplans kennt das hess LPlG nicht. Grund für diese Besonderheit ist einmal die Tatsache, daß die beiden Instrumente der Planung auf Landesebene nach § 8 Abs. 1 hess LPlG nur für die Träger der Regionalplanung verbindlich sind, zum anderen der Wille des Gesetzgebers, Ziele der Landesplanung weder in das Programm noch in den Plan auf Landesebene aufzunehmen.[1)]
Tatsächlich enthalten aber das hessische Landesraumordnungsprogramm[2)] und der Landesentwicklungsplan "Hessen '80"[3)] materielle Ziele der Flughafenplanung.
Diese Ziele begründen jedoch nach § 8 Abs. 1 hess LPlG für die Gemeinden keine Anpassungspflicht, so daß die Notwendigkeit ihrer Beteiligung nach § 5 Abs. 2 Satz 2 ROG nicht besteht.

Niedersachsen:
Nach § 4 a NROG wirken an der Aufstellung des Landesraumordnungsprogramms die davon berührten öffentlichen Planungsträger, das sind auch Gemeinden, mit.

Nordrhein-Westfalen:
An der Aufstellung des Landesentwicklungsprogramms sind die Gemeinden, für die Anpassungspflichten begründet werden, zu beteiligen, § 10, S. 3 nw LPlG; an der Aufstellung der Landesentwicklungspläne wirken sie über die Bezirksplanungsräte mit, § 11 Abs. 2 nw LPlG.

Rheinland-Pfalz:
Das rh-pf LPlG kennt keine direkte Beteiligung von Gemeinden oder ihrer Zusammenschlüsse, sondern nur die Mitwirkung des Landesplanungsbeirats an der Aufstellung des Landesentwicklungsprogramms, §§ 7,11 rh-pf LPlG.
Da dieser Beirat kein Zusammenschluß von Gemeinden im Sinne des § 5 Abs. 2 Satz 2 ROG ist, genügt die rheinland-pfälzische Regelung nicht den Voraussetzungen des § 5 Abs. 2 Satz 2 ROG.[4)]

---

1) Siehe dazu die Untersuchungen von KLEIN, S. 142 f und ERBGUTH, S. 104
2) LT-Drucks. VI/909, Anlage zu § 1, Teil B Nr. 7.4
3) Heft 4, S. 75
4) So auch ERBGUTH, S. 107 f

Insoweit ist ebenso wie im Hinblick auf die Beteiligung der Regionalverbände an der Aufstellung fachlicher Entwicklungspläne in Baden-Württemberg eine unmittelbare Beteiligung der Gemeinden zu fordern, wenn im Landesentwicklungsprogramm ein zur Anpassung verpflichtendes Flughafenplanungsziel aufgestellt wird.

Saarland:
An der Aufstellung des Raumordnungsprogramms, das nach § 2 Abs. 2 sa LPlG nur "Leitsätze", nicht aber (zur Anpassung verpflichtende) Ziele der Landesplanung enthält[1], wirkt der Landesplanungsbeirat (§ 6 sa LPlG) mit, § 3 Abs. 1 sa LPlG. Demgegenüber sieht § 4 Abs. 3 sa LPlG eine Beteiligung der Gemeinden an der Aufstellung des Raumordnungsplans vor, der nach § 2 Abs. 3 sa LPlG die - zur Anpassung verpflichtenden - Ziele der Landesplanung in ihrer unmittelbaren räumlichen Auswirkung enthält.

Schleswig-Holstein:
Der Landesraumordnungsplan wird von der Landesplanungsbehörde unter Beteiligung der Kreise und kreisfreien Städte aufgestellt, § 7 schl-h LPlG.
Die kreisangehörigen Gemeinden wirken demnach weder unmittelbar noch mittelbar durch gemeindliche Zusammenschlüsse, sondern im Wege der Mediation über die Kreise mit.[2]

2. Die Beteiligung auf der Regionalebene

Baden-Württemberg:
Die Regionalpläne werden unter Beteiligung der Gemeinden erstellt, § 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ba-wü LPlG.

Bayern:
Die regionalen Planungsverbände, denen alle Gemeinden als Mitglieder angehören, Art. 8 Abs. 6 bay LPlG, stellen jeweils die Regionalpläne auf, Art. 18 bay LPlG.

Hessen:
Die regionalen Raumordnungspläne werden von den regionalen Pla-

---

1) So auch: ERBGUTH, S. 108
2) Die Zulässigkeit einer solchen Mediatisierung der Gemeinden über die Kreise ist umstritten; sie wird bejaht von ZINKAHN/BIELENBERG, ROG, § 5 Rdnr. 8 m.w.N., verneint hingegen von CHOLEWA, in: Kohlhammer-Kommentar zum ROG, § 5 Anm. IV 6 c, cc und ERBGUTH, S. 109 m w N.

nungsgemeinschaften, deren Mitglieder die kreisfreien Städte und Landkreise sind (§ 4 Abs. 1 hess LP1G), unter Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden (§ 5 S. 3 hess LP1G), aufgestellt.

Niedersachsen:
Die oberen Landesplanungsbehörden haben die betroffenen öffentlichen Planungsträger, d.h. auch die Gemeinden, gem. § 4 d Abs. 3 NROG an der Erarbeitung regionaler Raumordnungsprogramme zu beteiligen.

Nordrhein-Westfalen:
Gebietsentwicklungspläne werden unter Beteiligung der Bezirksplanungsräte, deren Mitglieder durch die Vertretungen der kreisfreien Städte und Kreise gewählt werden (§ 5 nw LP1G), aufgestellt, § 13 nw LP1G.

Rheinland-Pfalz:
Die regionalen Raumordnungspläne stellen die regionalen Planungsgemeinschaften, denen die kreisfreien Städte und Kreise angehören (§ 15 rh-pf LP1G), unter Mitwirkung der Gemeinden auf (§ 13 Abs. 1 Satz 2 rh-pf LP1G).

Saarland:
An der Aufstellung der Raumordnungsteilprogramme und -pläne werden die Gemeinden sowohl bei Aufstellung durch die Landesplanungsbehörde wie auch bei Aufstellung durch Kreise und Planungsverbände, soweit sie nicht Mitglied sind, beteiligt (§ 4 Abs. 3 sa LP1G).

Schleswig-Holstein:
Die Regionalpläne stellt die Landesplanungsbehörde unter Beteiligung der Kreise und kreisfreien Städte auf, § 6 schl-h LP1G.

IV. Die Folgen unterbliebener oder fehlerhafter Beteiligung

Die unterbliebene oder unzureichende Beteiligung von Gemeinden im Verfahren der Aufstellung von Zielen der Landesplanung stellt einen Verfahrensfehler dar.
Die Folgen eines solchen Verfahrensfehlers für das verfahrensfehlerhaft aufgestellte Ziel richten sich einmal nach der Bedeutung des Fehlers, zum anderen nach der Rechtsnatur des Ziels.[1)]

---

1) Die Ansicht BIELENBERGs, in: ERNST/ZINKAHN/BIELENBERG, § 1 Rdnr. 20 g und DÖV 1969, S. 381, "Ziele, die unter Verstoß gegen die zwingenden Vorschriften über die Beteiligung und Abstimmung zu-

Eine Unterscheidung zwischen wesentlichen und unwesentlichen Verfahrensfehlern, wie sie für Gesetzgebungs- und Verwaltungsverfahren anhand der Frage getroffen wird, ob die Sachentscheidung auf dem Verfahrensfehler beruhen, dieser daher "wesentlich" sein kann,[1] scheidet hier allerdings aus: Schon aus § 1 Abs. 4 Satz 2 ROG, wonach die Ordnung des Gesamtraumes die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Einzelräume zu berücksichtigen hat, folgt, daß eine fehlerhafte Beteiligung von Gemeinden zu einer fehlerhaften Ermittlung der Gegebenheiten und Erfordernisse der von ihnen vertretenen Einzelräume geführt und damit Einfluß auf den Inhalt des Ziels, die Sachentscheidung, gehabt haben kann.

Im Hinblick auf die Bedeutung der fehlerhaften Beteiligung ist daher nur zu unterscheiden zwischen solchen Fehlern, die so schwer wiegen, daß sie unabhängig von der Rechtsnatur des Ziels zu seiner Nichtigkeit führen, und anderen, die das Ziel nur rechtswidrig, damit - je nach Rechtsform - unwirksam oder wirksam, aber aufhebbar machen.

Ein so schwerer, in jedem Fall zur Nichtigkeit - und damit Unbeachtlichkeit - des Ziels führender Verfahrensfehler ist zu bejahen, wenn überhaupt jede Beteiligung von Gemeinden unterblieben ist.

Sind jedoch nur einzelne mitwirkungsberechtigte Gemeinden nicht oder unzureichend beteiligt worden, führen diese Fehler nur zur Rechtswidrigkeit des Ziels.

Für diese Fälle kommt es für die Frage der weiteren Folge - Unwirksamkeit oder Wirksamkeit, aber Aufhebbarkeit - auf die Rechtsnatur des Ziels an:

Ist es eine Rechtsnorm, Gesetz oder Rechtsverordnung, eine Verwaltungsvorschrift oder verwaltungsinterne Anordnung[2] oder ein sich

---

Fortsetzung der FN 1)
standegekommen sind, (seien) nichtig", ist demgegenüber zu pauschal. Ihr stimmt auch SCHMIDT-ASSMANN, Grundfragen, S. 154 FN 166 zu. Ebenso: BLÜMEL, DVBl 1973, S. 441

1) WOLFF/BACHOF I, § 51 IV e; BVerwG v. 29.3.1966, BVerwG E S. 24, 23 (32); v. 10.4.1968, BVerwG E S. 29, 282 (283); siehe auch § 46 VwVfG

2) WOLFF/BACHOF I, § 45 II c, unterscheiden allgemeine Verwaltungsvorschriften als abstrakte und Weisungen als konkrete Verwaltungsanordnungen.

der herkömmlichen Formtypik des Rechtsstaats entziehendes aliud, ist es bei Rechtswidrigkeit zugleich unwirksam; ist es dagegen Verwaltungsakt, ist es bei bloßer Rechtswidrigkeit, die nicht zur Nichtigkeit führt, wirksam, aber aufhebbar.[1)]
Die Frage der Rechtsnatur der Ziele der Landesplanung wird unten[2)] im einzelnen bei der Darstellung der Form des Rechtsschutzes gegenüber Flughafenplanungszielen erörtert.
Die fehlende oder unzureichende Beteiligung von Gemeinden an der Aufstellung solcher landesplanerischen Ziele kann über die Fehlerhaftigkeit des Aufstellungsverfahrens, das für sich genommen nur zu formell fehlerhaften Zielen führt, auch zu inhaltlich fehlerhaften Zielen führen, wenn aufgrund der fehlerhaften Beteiligung die Gegebenheiten und Erfordernisse der Einzelräume (§ 1 Abs. 4 Satz 2 ROG) nicht oder nicht ausreichend ermittelt und in die i. R.d. Zielaufstellung vorzunehmende Abwägung[3)] eingeflossen sind.[4)]

C. Die mittelbare Kontrolleröffnung durch Inzidentkontrolle als Rechtsschutzform gegenüber Flughafenplanungszielen

I. Die mittelbare Kontrolleröffnung für Gemeinden

Gemeinden können in unterschiedlicher Weise von den landesplanerischen Zielen der Flughafenplanung - mittelbar - betroffen werden und sie - ebenso mittelbar-einer gerichtlichen Kontrolle zuführen.

Bereits während der Aufstellung eines solchen Ziels kann es zu einer Kollision des künftigen Flughafenplanungsziels mit einer gegenwärtigen gemeindlichen Planung kommen, etwa wenn eine Gemeinde auf dem von der Landesplanung für eine Flughafenanlage in Aussicht genommenen Gelände oder in seiner unmittelbarer Nähe ein großes Wohngebiet ausweisen will. Wird der Gemeinde diese Planung

---

1) Nur Verwaltungsakte, nicht andere Formen staatlichen Handelns können rechtswidrig, aber gleichwohl wirksam sein. WOLFF/ BACHOF I, § 50 I b 2
2) D.
3) Zur Geltung des Abwägungsgebots bei der Aufstellung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung siehe § 2 Abs. 2 ROG; BIELENBERG, in: ERNST/ZINKAHN/BIELENBERG, § 1 Rdnr. 18 u.29; BayVGH v. 18.11.1974, BayVBl 1975, S. 168 (169)
4) Zur Abwägung vgl. unten 3. Teil, 5. Abschnitt, B. IV., C. I.3.

gem. § 7 Abs. 1 ROG von der zuständigen Landesbehörde durch Verwaltungsakt[1] untersagt, kann sie zur Begründung ihrer dagegen erhobenen Anfechtungsklage die Rechtswidrigkeit des beabsichtigten Flughafenplanungsziels ins Feld führen und seine Rechtmäßigkeit von den Verwaltungsgerichten inzident überprüfen lassen. Entsprechendes gilt, wenn eine Gemeinde durch ein landesplanerisches Anpassungsgebot[2] oder im Wege der Kommunalaufsicht zur Anpassung ihrer Bauleitplanung (§ 1 Abs. 4 BBauG) - durch Änderung der vorgesehenen Nutzung, Herabzonungen zur Verminderung der Siedlungsdichte, Ausweisung von dem Schallschutz dienenden Grünanlagen - an eine als Ziel der Landesplanung vorgesehene Erweiterung eines bestehenden Flughafens angehalten wird.

Schließlich kommt auch die Inzidentkontrolle von Flughafenplanungszielen im Rahmen einer von einer Gemeinde erhobenen Verpflichtungsklage in Betracht, mit der diese die Genehmigung eines Flächennutzungsplans (§ 6 Abs. 1 BBauG) oder Bebauungsplans (§ 11 BBauG) erstrebt, deren Erteilung von der Genehmigungsbehörde unter Hinweis auf ein entgegenstehendes Ziel der Landesflughafenplanung verweigert worden ist.[3]

II. Die mittelbare Kontrolleröffnung für Privatpersonen

Begehrt eine Privatperson für ein Bauvorhaben im Außenbereich eine Baugenehmigung und wird ihr diese für ein privilegiertes Vorhaben im Sinne des § 35 Abs. 1 BBauG verweigert, weil ein landesplanerisches Flughafenplanungsziel als öffentlicher Belang dem Vorhaben entgegensteht, oder weil ein nicht privilegiertes Vorhaben im Sinne des § 35 Abs. 2 BBauG diesem Ziel widerspricht (§ 35 Abs. 3

---

1) Die Qualifikation der Untersagung als Verwaltungsakt ergibt sich bereits aus § 7 Abs. 2 ROG. § 7 Abs. 2 ist die bisher einzige Regelung im Raumordnungsrecht, bei der mögliche Rechtsbehelfe berücksichtigt worden sind: Widerspruch und Anfechtungsklage gegen eine Untersagung nach § 7 Abs. 1 ROG haben keine aufschiebende Wirkung. - Einen Überblick über die Ergänzungsregelungen der Landesplanungsgesetze gibt ERBGUTH, S. 78 ff.

2) Etwa nach § 16 Abs. 1 nwLPlG, § 17 a NROG; BIELENBERG, in: ERNST/ZINKAHN/BIELENBERG, § 1 Rdnr. 21 c erwägt die Möglichkeit, Anpassungsverwaltungsakte des Landesplanungsbehörden allein und unmittelbar auf § 1 Abs. 3 BBauG (a.F.) - heute: Abs. 4 - zu stützen.

3) Siehe dazu: SCHRÖDTER, § 1 Rdnr. 7; STICH, Rechtsschutzprobleme, S. 132

BBauG), so kann die Rechtmäßigkeit des fraglichen Zieles inzident im Rahmen einer auf Erteilung der Genehmigung gerichteten Verpflichtungsklage überprüft werden.[1)]

III. Der mangelhafte Rechtsschutz der Inzidentkontrolle

Ist in den Entscheidungsgründen eines auf eine Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage hin ergehenden Urteils über die Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit eines Flughafenplanungsziels entschieden worden, so erwächst diese Inzidententscheidung nicht in Rechtskraft[2)]; sie besitzt keine Bindungswirkung, so daß die zugrundeliegende Frage unter denselben Beteiligten in einem neuen Verfahren neu und anders beantwortet werden kann.[3)]
Eine Verpflichtungsklage etwa, mit der eine Gemeinde die Genehmigung eines Bauleitplans erstrebt, um zugleich eine Inzidententscheidung über das von der Genehmigungsbehörde als Genehmigungshindernis bezeichnete landesplanerische Ziel zu erhalten, ist auch aus folgenden Gründen kein geeignetes Instrument der Zielkontrolle:
Es wird zu viel Konfliktstoff in den Prozeß getragen[4)], um den es den Beteiligten häufig gar nicht geht und der den Prozeß am eigentlichen Rechtsschutzziel vorbei in eine ganz andere Richtung lenken kann. So mögen in dem Beispielsfall die Beteiligten allein an der Rechtmäßigkeit des streitigen Ziels interessiert sein, nicht auch an der Frage, ob der fragliche Bauleitplan schon mangels ordnungsgemäßen Aufstellungsverfahrens nicht genehmigt werden durfte. Stützt das Gericht sein (ablehnendes) Urteil dann aber auf diesen Gesichtspunkt, haben die Beteiligten ihr Rechtsschutzziel nicht erreicht.
Es kommt hinzu, daß der Prozeß - wie der Beispielsfall zeigt - häufig gar nicht zwischen den eigentlich Beteiligten (Gemeinde und Landesplanungsbehörde) geführt wird.
Die Inzident-Kontrolle landesplanerischer Ziele, die in einem formellen Gesetz enthalten sind, kann zudem nicht mehr vom Verwaltungsgericht durchgeführt werden: hält es einen Verstoß gegen hö-

---

1) SCHRÖDTER, a.a.O.; STISCH, a.a.O., S. 146; BIELENBERG, in: ERNST/ZINKAHN/BIELENBERG, § 1 Rdnr 29
2) WOLFF/BACHOF I, § 20 VI a
3) REDEKER/von OERTZEN, § 121 Anm. 8
4) SCHMIDT-ASSMANN, Verwaltungsverantwortung, S. 240

heres (Verfassungs- und Gesetzes-) Recht für gegeben, muß es den Verfassungsgerichten vorgelegt werden, Art. 100 Abs. 1 FF.[1)]

Angesichts einer solchen mangelhaften mittelbaren Kontrolleröffnung im Wege der Inzident-Kontrolle stellt sich die Frage nach den Möglichkeiten unmittelbarer Kontrolleröffnung gegenüber den Flughafenplanungszielen.

D. Die Rechtsschutzformen der unmittelbaren Kontrolleröffnung

I. Die möglichen Rechtsschutzformen und ihre Abhängigkeit von der Rechtsform der Ziele

1. Das System unseres Rechtsschutzes gegenüber Akten der öffentlichen Gewalt ist von einem Widerspruch gekennzeichnet:
Das Versprechen des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG "Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen." haben die Prozeßordnungen nur für die Fälle eingelöst, in denen die öffentliche Gewalt in bestimmten Rechtsformen tätig wird. So ist die Anfechtungsklage nur gegenüber Verwaltungsakten (§ 42 Abs. 1 VwGO), das Normenkontrollverfahren des § 47 VwGO nur gegenüber bestimmten Rechtsvorschriften statthaft.

Dieser Widerspruch wäre allerdings nur scheinbar, wenn allein die von den Prozeßordnungen als rechtsschutzeröffnend vorausgesetzten Handlungsformen zu einer Rechtsverletzung im Sinne des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG führen würden.
Daß eine solche Kongruenz nicht besteht, daß vielmehr die Prozeßordnungen nur einen Teil der materiell gebotenen Eingriffskontrolle[2)] leisten und den Staat zu einem Formenmißbrauch verleiten, um den Folgen des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG zu entgehen[3)], ist wiederholt dargestellt worden.[4)]

---

1) Siehe dazu auch: BIELENBERG, in: ERNST/ZINKAHN/BIELENBERG, § 1 Rdnr 29 ; STICH, Rechtsschutzprobleme, S. 146
2) SCHOLZ, Verwaltungsverantwortung, S. 186
3) Nach BVerfG v. 29.7.1959, BVerfGE 10, S. 89 (105), gebietet Art. 19 Abs. 4 GG nicht, die Form hoheitlicher Maßnahmen so zu wählen, daß der einzelne dagegen einen möglichst umfassenden Rechtsschutz hat. Siehe dazu insbesondere: PESTALOZZA, S. 154 ff und BACHOF I, S. 213
4) Vgl. zuletzt: OSSENBÜHL, Gutachten, S. 181 ff; SCHOLZ, a.a.O.; HOPPE, Planung, S. 676 f

Obschon nach (dem Wortlaut des) Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG die Rechtsform für den Rechtsschutz ohne Bedeutung ist[1], ist dieser nach den Prozeßordnungen und in der Praxis der Gerichte[2], nicht schon aufgrund materieller Betroffenheit, sondern erst eröffnet, wenn diese durch rechtsschutzeröffnende Handlungsformen eintritt.[3]
Eine Untersuchung über Rechtsschutz und mögliche Rechtsschutzformen muß diesen Ableitungszusammenhang berücksichtigen.[4]

2. Als mögliche Formen des Rechtsschutzes gegenüber landesplanerischen Flughafenplanungszielen kommen - je nach ihrer Rechtsform - in Betracht:
Sind die Ziele Gesetze in formellem Sinne, so stehen als potentielle Rechtsschutzformen für Gemeinden die Verfassungsbeschwerden bei den Staats- und Verfassungsgerichtshöfen der Länder[5] und, soweit eine solche Beschwerde nach Landesrecht nicht erhoben werden kann (§ 91 Satz 2 BVerfGG, Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 b GG)[6], also subsidiär, die kommunale Verfassungsbeschwerde vor dem BVerfG gem. Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 b GG, § 91 Satz 1 BVerfGG zur Verfügung.
Für Private kommt insoweit die allgemeine Verfassungsbeschwerde wegen Grundrechtsverletzungen gem. Art. 93 Abs. 1 Ziff 4 a GG, §§ 92-96 BVerfGG vor dem BVerfG, in einigen Ländern auch vor den Staats- und Verfassungsgerichtshöfen, in Betracht.[7]

---

1) DÜRIG, in: MAUNZ/DÜRIG/HERZOG, Art. 19 Abs. 4 Rdnr 10; BROHM, S. 283; OSSENBÜHL, Gutachten, S. 180
2) Vgl. dazu: OSSENBÜHL, a.a.O., S. 183
3) Siehe auch WOLFF/BACHOF I, § 47 VII a 1, wonach "die Form einer Rechtshandlung über die zulässigen Rechtsbehelfe entscheidet".
4) Nach WAHL, DÖV 1975, S. 374 muß im Zentrum der Rechtsschutz-Diskussion u.a. die Frage nach dem Rechtscharakter landesplanerischer Festsetzungen stehen.
5) Baden-Württemberg: Normenkontrollantrag gem. Art. 76 ba-wü LV i.V.m. § 54 ba-wüStGHG beim Staatsgerichtshof; Bayern: Popularklage der Gemeinden gem. Art. 53 Abs. 1 Satz 1 bayVerfGHG beim Verfassungsgerichtshof; Nordrhein-Westfalen: Verfassungsbeschwerde gem. Art. 75 Ziff. 4 nw LV i.V.m. § 50 nwVerfGHG; Rheinland-Pfalz: Verfassungsbeschwerde gem. Art. 130 Abs. 1 rh-pf LV beim Verfassungsgerichtshof.
6) Das ist in den Ländern Hessen, Niedersachsen, Saarland und Schleswig-Holstein der Fall. Siehe auch SCHMIDT-BLEIBTREU, in: MAUNZ/SIGLOCH/SCHMIDT-BLEIBTREU/KLEIN, § 91 Rdnr 39-44
7) In Bayern, Hessen und im Saarland.

Sind die Flughafenplanungsziele "andere im Range unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschriften" im Sinne des § 47 Abs. 1 Ziff. 2 VwGO[1], so ist, sofern das Landesrecht es bestimmt[2], unter den weiteren Voraussetzungen des § 47 VwGO das Normenkontrollverfahren vor dem OVG gegeben.

Demgegenüber ist die Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 VwGO die mögliche Rechtsschutzform, wenn die landesplanerischen Flughafenplanungsziele Verwaltungsakte sind.
Sind sie hingegen andere Rechtsakte, die ein konkretes Rechtsverhältnis im Sinne des § 43 Abs. 1 VwGO zwischen Landesplanungsträger und den Betroffenen begründen, so kommt die Feststellungsklage (§ 43 VwGO) in Betracht.

II. Die gesetzlich festgelegte Rechtsform und ihre Bedeutung für die Rechtsschutzform

1. Die Festlegungen der Landesplanungsgesetze

Die Landesplanungsgesetze regeln vielfältig und unterschiedlich die Form, in denen Programme und Pläne der Landes- und Regionalplanung erlassen werden; das mag die folgende Übersicht zeigen:

In Baden-Württemberg wird der Landesentwicklungsplan durch Gesetz (§ 27 Abs. 1 ba-wü LPlG) für verbindlich erklärt, fachliche Entwicklungspläne können durch Rechtsverordnung der Landesregierung für verbindlich erklärt werden.
Die Regionalpläne sind nach § 28 Abs. 3 ba-wü LPlG durch Satzung festzustellen und von der obersten Landesplanungsbehörde für verbindlich zu erklären.

In Bayern beschließt gem. Art. 14 Abs. 3 bay LPlG die Staatsregierung das Landesentwicklungsprogramm als Rechtsverordnung. Die fachlichen Programme und Pläne werden nach Art. 16 bay LPlG, die Regionalpläne nach Art. 18 bay LPlG in einem förmlichen Verfahren aufgestellt.

---

1) Von einer neueren Meinung werden auch (gewisse) Verwaltungsvorschriften dazu gerechnet: Vgl. REDEKER, JUS 1968, S. 537 ff; OSSENBÜHL, Verwaltungsvorschriften, S. 553 ff; OBERMAYER, Normenkontrolle, S. 165; zum Teil werden Verwaltungsvorschriften auch als Rechtsverordnungen angesehen: so BayVGH v. 3.5.1972, Bay VBl. 1972, S. 580

2) So in den Ländern Baden-Württemberg (§ 5 ba-wü AG VwGO), Bayern Art. 10 bay AG VwGO), Bremen (Art. 7 bre AG VwGO), Hessen (§ 11 hess AG VwGO), Niedersachsen (§ 6 a nds AG VwGO) und Schleswig-Holstein (§ 5 a schl-h AG VwGO)

Das hessische Landesraumordnungsprogramm wird durch Gesetz festgestellt (§ 2 Abs. 1 hess LP1G), der Landesentwicklungsplan wird gem. § 3 Abs. 1 hess LP1G und die regionalen Raumordnungspläne[1] werden gem. § 4 Abs. 1 hess LP1G in einem förmlichen Verfahren aufgestellt.

In Niedersachsen wird Teil I des Landesraumordnungsprogramms durch Gesetz, Teil II durch Beschluß der Landesregierung festgestellt, § 4 a NROG. Die regionalen Raumordnungsprogramme werden durch den jeweiligen Träger der Regionalplanung festgestellt, § 4 d Abs. 4 NROG.

Das nordrhein-westfälische Landesentwicklungsprogramm wird als Gesetz beschlossen (§ 10 nw LP1G), der Landesentwicklungsplan wird hingegen in einem förmlichen Verfahren von der Landesplanungsbehörde unter Beteiligung des beteiligten Landtagsausschusses und der beteiligten Ministerien aufgestellt(§ 11 Abs. 2 nw LP1G). Die Gebietsentwicklungspläne werden von der Bezirksplanungsbehörde erarbeitet und vom Bezirksplanungsrat erarbeitet (§ 13 nw LP1G).

Demgegenüber wird das rheinland-pfälzische Landesentwicklungsprogramm gem. § 11 Abs. 1 rh-pf LP1G nur insoweit als Gesetz beschlossen, als es das Land in Regionen einteilt (Regioneneinteilungsgesetz), im übrigen durch die Landesplanungsbehörde in einem förmlichen Verfahren aufgestellt, ebenso wie die regionalen Raumordnungspläne von den Planungsgemeinschaften (§ 13 rh-pf LP1G).

Im Saarland wird das Raumordnungsprogramm von der Landesregierung (§ 3 sa LP1G), der Raumordnungsplan von der Landesplanungsbehörde (§ 4 sa LP1G) in einem förmlichen Verfahren aufgestellt. Raumordnungspläne können von Landkreisen und Planungsverbänden aufgestellt werden, bedürfen aber der Genehmigung der Landesregierung (§ 7 sa LP1G).

Die schleswig-holsteinischen Raumordnungspläne, der Landesraumordnungsplan und die Regionalpläne werden gem. § 7 schl-h LP1G von der Landesplanungsbehörde auf- und festgestellt.

---

1) Nur diese haben die Gemeinden nach § 8 Abs. 2 hess LP1G zu beachten. KLEIN, S. 75

Der Überblick zeigt, daß die Landesplanungsgesetze drei äußere Formen der Programme und Pläne kennen: das formelle Gesetz, die Rechtsverordnung und die aufgrund eines förmlichen Verfahrens ergehende "Entscheidung".

2. Unterscheidung nach formellen und materiellen Gesetzen

Es stellt sich die Frage, ob sich der Rechtsschutz gegenüber Flughafenplanungszielen, die in Programmen und Plänen enthalten sind, die kraft landesplanungsgesetzlicher Aussage - also formell - als Rechtsnormen erlassen werden, nach diesem formellen Charakter als Rechtsnormen oder nach ihrem materiellen Charakter richtet. Formelle und materielle Rechtsform müssen nämlich nicht übereinstimmen: so kann ein Hoheitsakt formell als Rechtsnorm ergehen, materiell aber etwa Verwaltungsakt sein.[1)]

Es wird die Ansicht vertreten, die Rechtsschutzform richte sich allein nach der formellen Rechtsform des angegriffenen Hoheitsaktes.[2)]

Demgegenüber wird zu Recht auf die Gefahr einer Rechtsschutzverkürzung hingewiesen, die eintritt, wenn die Gerichte die gerade unter Rechtsschutzgesichtspunkten vom Gesetzgeber dekretierten[3)] Rechtsformen unter Hinweis auf die gesetzgeberische Freiheit der Formenwahl[4)] aus diesem Grund oder als faktische entscheidungspsychologisch wirksame "Vorgaben"[5)] hinnehmen.[6)]

---

1) Nach der herrschenden Meinung bestimmt sich der (materielle) Rechtscharakter eines Hoheitsaktes weder nach seiner Form, seiner Bezeichnung oder seinem Verfahren, sondern nach seinem Inhalt und seiner Wirkung. BVerwG v. 1.10.1963, BVerwGE 18, S. 1 (3); OVG Lüneburg v. 264.1957, DÖV 1958, S. 548 (549); OVG Münster v. 9.5.1951, OVGE 5, S. 28 (35); grdl. VOLKMAR, S. 55; neuerdings v. MUTIUS, S. 177 ff. Der vom Gesetz bestimmten Rechtsform kommt aber ausschlaggebende Bedeutung zu, wenn die inhaltliche Qualifikation des angegriffenen Hoheitsaktes nicht eindeutig ist. BVerwG v. 25.6.1964, BVerwGE 19, S. 48 (53); BayVGH v. 18.11.1974, BayVBl. 1975, S. 168 (169); zustimmend MAYER/HELBIG, BayVBl. 1975, S. 163

2) So BVerwG v. 1.10.1963, BVerwGE 18, S. 1 (für einen formellen Verwaltungsakt, der materiell Rechtsnorm ist); BVerwG v. 1.3. 1967, BVerwGE 26, S. 251 (252 f) (für den umgekehrten Fall); WOLFF/BAHOF I, § 46 VI b; § 47 VII a) 1. u. b); KOPP, § 35 Anm. 2 c; OBERMAYER, Verwaltungsakt, S. 54 ff, 73

3) Vgl. BT-Drucks. III/336, S. 65 zu § 14 des Entwurfs eines BBauG

4) So BVerwG v. 10.6.1960, BVerwGE 11, S. 14 (16)

5) Dazu OSSENBÜHL, Gutachten, S. 181

6) So schon BACHOF I, S. 213; zuletzt: OSSENBÜHL, a.a.O.; HOPPE, Planung, S. 676 f; REDEKER/von OERTZEN, § 42 Anm. 36; EYERMANN/FRÖHLER, § 42 Rdnr 11 b

Denn der im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG ohnehin bedenkliche rechtsschutzfreie Raum, der durch das Anknüpfen der Prozeßordnungen an die - materielle - Rechtsform entsteht[1], würde erweitert, wenn nicht mehr die materielle, sondern allein die formelle Rechtsform entscheidend wäre.

Deshalb ist nicht auf die formelle, sondern auf die materielle Rechtsform abzustellen und die Rechtsschutzform danach zu bestimmen.[2]
Allerdings mit einer - unstreitigen - Ausnahme: Soweit die Programme und Pläne als Gesetze im formellen Sinne erlassen sind, ist diese formelle Rechtsform auch dann zu beachten, wenn sie materielle keine Gesetze sind. (Grundsatz des formellen Gesetzes).

Denn das Recht des Parlaments, jeden beliebigen Gegenstand durch ein Gesetz in formellem Sinne regeln zu dürfen, ist von der Judikative im gewaltenteiligen System zu respektieren.[3] Dieser Schutz kommt formellen untergesetzlichen Rechtsnormen (anderen Gesetzen im materiellen Sinne) nicht zu, da sie materiell nicht Ausübung legislativer, sondern exekutiver Kompetenz sind.

3. Die Rechtsschutzformen gegenüber formellen Gesetzen
Gegenüber Flughafenplanungszielen, die in Programmen und Plänen in der Form formeller Gesetze enthalten sind[4], stehen daher nur die einer unmittelbaren Gesetzeskontrolle dienenden Rechtsschutzformen zur Verfügung.

---

1) Siehe oben 1.
2) BayVGH v. 20. 1. 1956, BayVBl. 1956, S. 121 (122); v. 30.3.1960, VerwRspr. 12 Nr. 161; FORSTHOFF, Lehrbuch, S. 310; v. Mutius, S. 184; LÖWER, JUS 1975, S. 784; KÖRTING, DVBl 1973, S. 457; SCHWEIGER, DÖV 1955, S. 360; SCHACK, DÖV 1958, S. 276; v. MUTIUS, S. 184; REDEKER/ von OERTZEN, a.a.O.; EYERMANN/FRÖHLER, a.a.O., die allerdings gegenüber einer Rechtsverordnung im formellen Sinn, die materiell Verwaltungsakt ist, neben der Anfechtungsklage das Normenkontrollverfahren gewähren wollen.
3) VerfGH NW v. 10.1.1959, DÖV 1959, S. 456; REDEKER/von OERTZEN a.a.O.; EYERMANN/FRÖHLER a.a.O.; ERBGUTH, S. 149
4) Solche Flughafenplanungsziele können nicht ihres "Gesetzesmantels" entkleidet und isoliert auf ihre "wahre" Rechtform untersucht werden. So auch LÖWER, JUS 1975, S. 781 u. 783 FN 39, der allerdings eine einheitliche Rechtsnatur der Pläne schon bei bloßer gesetzlicher Festlegung der Rechtsnatur in den Landesplanungsgesetzen annimmt.

Im einzelnen stellt sich der Rechtsschutz insoweit in den Ländern wie folgt dar:

a) Gegenüber dem durch Gesetz für verbindlich erklärten Landesentwicklungsplan Baden-Württembergs steht Gemeinden der Normenkontrollantrag beim Staatsgerichtshof gem. Art. 76 ba-wü LV i.V.m. § 54 ba-wü StGHG zur Verfügung.

Die an sich gegebene Möglichkeit, daß Gemeinden gegen das hessische Landesraumordnungsprogramm eine kommunale Verfassungsbeschwerde beim BVerfG erheben, scheidet faktisch aus, da Gemeinden durch dieses Gesetz nicht gebunden und damit auch nicht (ausreichend) beschwert werden.[1)]

In Niedersachsen besteht für Gemeinden die Möglichkeit, den durch Gesetz erlassenen Teil I des Landesraumordnungsprogramms mit der kommunalen Verfassungsbeschwerde beim BVerfG anzugreifen.

Demgegenüber können in Nordrhein-Westfalen die Gemeinden gegen das Landesentwicklungsprogramm mit der Verfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof gem. Art. 75 Ziff. 4 nw LV und § 50 nw VerfGHG vorgehen.

b) Für Private kommt in diesen Ländern als Rechtsschutzform die Verfassungsbeschwerde zum BVerfG (in Hessen auch die Verfassungsbeschwerde zum Staatsgerichtshof) in Betracht.

III. Die Rechtsform von Flughafenplanungszielen außerhalb formeller Gesetze und ihre Bedeutung für die Rechtsschutzform

1. Ausgangspunkte

a) Die Untersuchung der Rechtsform landesplanerischer Flughafenplanungsziele außerhalb formeller Gesetze muß sich auf die Prüfung allein dieser Ziele beschränken. Eine Untersuchung des jeweiligen Gesamtplans wäre zur Bestimmung der Rechtsform von Flughafenplanungszielen nur dann geeignet, wenn dieser eine einheitliche Rechtsnatur besäße. Das ist jedoch nicht der Fall. Der Raumordnungsplan[2)] ist kein einheitliches Phänomen, er ist

---

1) Siehe oben B.III.1.
2) Als Oberbegriff für Landes- und Regionalraumordnungs- und -entwicklungsprogramme bzw. -pläne verstanden.

vielmehr inhaltsoffen und kann abstrakt-generelle, sowie individuell-konkrete Aussagen treffen; diese können einen unterschiedlichen Bestimmtheitsgrad besitzen, verwaltungsinterner oder -externer Natur sein, rechtliche Bedeutung haben oder auch dem politischen Bereich zuzuordnen sein.[1)]
Dementsprechend können die in einem Raumordnungsplan enthaltenen Ziele von unterschiedlicher Rechtsnatur sein; diese ist deshalb für jedes Ziel gesondert zu ermitteln.[2)]

b) Da die folgende Untersuchung unter Rechtsschutzgesichtspunkten geführt wird, braucht sie sich nur auf solche Flughafenplanungsziele zu erstrecken, deren Aussagegehalt bereits so konkret ist, daß er auf eine Betroffenheit bestimmter Rechtssubjekte hinweist und bei diesen ein "Rechtsschutzbedürfnis" hervorruft.

Auch bei Flughafenplanungszielen lassen sich abstrakte Oberziele und konkrete Unterziele unterscheiden.[3)] Während die einen nur begriffliche Aussagen enthalten, bezeichnen die anderen die jeweilige Flughafenplanungsmaßnahme genauer nach Ort, Zeit und Umfang.
Beispiele abstrakter Flughafenplanungsoberziele enthalten der Raumordnungsplan für das Land Schleswig-Holstein vom 16.5.1969[4)]

---

1) Auf den differenzierten Inhalt von Raumordnungsplänen weisen hin: OVG Lüneburg v. 23.11.1972, DVBl 1973, S. 151 (153 f); KLEIN, S. 97; SCHMIDT-ASSMANN, Verwaltungsverantwortung, S. 241 FN 59; LÖWER, JUS 1975, S. 780 f, 784; MAYER/HELBIG, BayVBl. 1975, S. 164 und auch WOLFF/BACHOF I, § 47 IX e, die aber von einem Bündel dinglicher Verwaltungsakte ausgehen.
2) Wird demgegenüber versucht, eine einheitliche Natur des Plans zu ermitteln, so endet diese Suche entweder in der Feststellung, daß der Plan sich der hergebrachten rechtsstaatlichen Formtypik entziehe und ein aliud sei (für den Raumordnungsplan: HOHBERG, S. 95; KÜHL, S. 78 ff; MOTYL, S. 125 f; KÖRTING, DVBl. 1973, S. 458; für den "Plan" überhaupt: IMBODEN, S. 113 ff; FORSTHOFF, Planung III, S. 22 f; DERS., Lehrbuch, S. 310), oder in der oft etwas gewaltsamen Qualifizierung nach seinen überwiegenden Merkmalen als Rechtsnorm (so BREUER, S. 44 ff, 54, 222, 227; ERBGUTH, S. 144 ff, 158), die allerdings ohne einen Hinweis auf die Besonderheiten des Raumordnungsplans nicht auskommt (siehe BREUER, S. 56 ff; ERBGUTH, S. 159 ff).
3) Siehe zu dieser Unterscheidung: KLEIN, S. 94 ff, 127; OVG Lüneburg v. 23.11.1972, DVBl. 1973, S. 151(154)
4) ABl. f. Schl-H, S. 315

unter Nr. 57 (1), wonach "Bei der wachsenden Bedeutung des Luftverkehrs und der fortschreitenden Entwicklung der Massenverkehrsmittel ... bauliche und organisatorische Voraussetzungen für eine Ausweitung des Flugbetriebs geschaffen werden" müssen, und der Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg vom 22.6.1971[1] unter Nr. 2.57, wonach "Die Luftverkehrsverbindungen ... so zu verbessern und auszubauen (sind), daß das Land für den Luftverkehr weiter erschlossen und ihm gute Anschlüsse an den innerdeutschen, den innereuropäischen und den Weltluftverkehr dauernd gesichert werden."

Konkrete Unterziele sind demgegenüber die Ausweisung eines neuen Verkehrsflughafens "im Raum Kaltenkirchen"[2] und des Ausbaues des Flughafens Stuttgart.[3]

Diese Beispiele zeigen, daß als Gegenstand der folgenden Untersuchung abstrakte Oberziele der Flughafenplanung ausscheiden, weil sie keinen Hinweis auf Ort, Zeit und Umfang eines Planungsvorhabens enthalten und damit unter Rechtsschutzgesichtspunkten irrelevant sind.

c) Die Untersuchung hat im übrigen im Einklang mit der herrschenden Meinung[4] davon auszugehen, daß über die Rechtsform eines Hoheitsakts unterhalb der Ebene eines formellen Gesetzes sein materieller Regelungsgehalt, nicht seine Form, entscheidet.

2. Die Außenwirkung von Flughafenplanungszielen

Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz besteht nur in Außenrechtsverhältnissen, nicht gegenüber verwaltungsinternen Verwaltungsanordnungen (Verwaltungsvorschriften und Einzelweisungen).[5]

---

1) LT-Drucks. V 5400
2) Nr. 57 (2) des Raumordnungsplans für das Land Schleswig-Holstein, a.a.O.
3) Nr. 2.571 des Landesentwicklungsplans Baden-Württemberg, a.a.O.
4) BVerwG v. 1.10.1963 BVerwGE 18, S. 1 (3); OVG Münster v. 9.5. 1971, OVGE 5, S. 28 (35); OVG Lüneburg v. 26. 4. 1957, DÖV 1958, S. 548 (549); VOLKMAR, S. 55; v. MUTIUS, S. 184
5) OVG Lüneburg v. 23.11.1972, DVBl 1973, S. 151 (155); WOLFF/BACHOF I, § 45 II c 1. Das verkenntLÖWER, JUS 1975, S. 785, der in der Ausweisung eines neuen Verkehrsflughafens im Raum Kaltenkirchen im Regionalplan für das Land Schleswig-Holstein eine Bestimmung sieht, "mit der die Exekutionsspitze eine konkrete Anweisung an ein ihr nachgeordnetes Organ gibt", die eine auf diese Art "angewiesene" Gemeinde gleichwohl mit der Feststellungsklage angreifen könne. Die Frage der Justiziabilität von Verwaltungsvorschriften wird derzeit insbesondere für den Bereich des Schulrechts problematisiert. Vgl. SCHOLZ, Verwaltungsverantwortung, S. 190 f m.w.N.

Verwaltungsinterne Anordnungen sind abstrakte oder konkrete Anweisungen von Organen oder Ämtern eines Trägers öffentlicher Verwaltung an andere nachgeordnete, weisungsabhängige Stellen (Organe oder Ämter) dieses Trägers.[1)]

Soweit Flughafenplanungsziele über § 5 Abs. 4 ROG nach § 4 Abs. 5 ROG von solchen Stellen zu beachten sind, die dem Träger der Landesplanung, insbesondere der Landesplanungsbehörde, nachgeordnet sind, kommt ihnen verwaltungsinterne Wirkung zu.[2)]

Das gilt nicht, soweit Flughafenplanungsziele über die §§ 5 Abs. 4, 4 Abs. 5 ROG, 1 Abs. 4 BBauG und die entsprechenden landesrechtlichen Regelungen[3)] Gemeinden (und andere nicht weisungsabhängige Planungsträger) binden. Gegenüber den Gemeinden kommt den Zielen Außenwirkung zu. Denn die Gemeinden werden nicht als nachgeordnete, in die staatliche Verwaltungshierarchie eingegliederte Stellen[4)], sondern als Träger eigener Rechte und Pflichten angesprochen.[5)]

Das gilt für alle Länder unabhängig davon, ob das jeweilige allgemeine Kommunalrecht der herkömmlichen Unterscheidung zwischen eigenem und übertragenen Wirkungskreis folgt[6)] oder - wie in Nordrhein-Westfalen - monistisch freiwillige und staatliche Weisungen zugängliche Pflicht-Aufgaben kennt.

Die Ziele binden sämtliche raumbedeutsamen Maßnahmen der Gemeinden, auch solche im eigenen Wirkungskreis und im Bereich freiwilliger Aufgaben, insbesondere aber die Bauleitplanung, die die Ge-

---

1) WOLFF/BACHOF I, § 45 II c und § 46 VII b

2) Ebenso ERBGUTH, S. 150. Dabei braucht hier nicht entschieden zu werden, ob diese Ziele Verwaltungsvorschriften oder Einzelweisungen sind.

3) Besonders deutlich kommt die Bindung in § 4 Abs. 1 schl-h LPlG zum Ausdruck: "Raumordnungspläne sind rahmensetzende Leitpläne mit der Wirkung, daß die Träger der öffentlichen Verwaltung unbeschadet ihrer sachlichen und örtlichen Zuständigkeit für ihre Verwirklichung einzutreten haben und keine Planungen aufstellen, bestehen lassen, genehmigen oder verwirklichen sowie Maßnahmen durchführen dürfen, die mit den Raumordnungsplänen nicht im Einklang stehen."

4) So aber MICHEL, S. 91 f

5) OVG Lüneburg v. 23.11.1972 DVBl 1973, S. 151 (155); BREUER, S. 227; MOTYL, S. 99; ERBGUTH, S. 150 f

6) So in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, im Saarland und in Schleswig-Holstein; vgl. auch GÖNNENWEIN, S. 107-111

meinden nach § 2 Abs. 1 Satz 1 BBauG in eigener Verantwortung durchführen.

3. Flughafenplanungsziele als Einzelakte

a) Die Kriterien der Abgrenzung von Rechtssatz und Einzelakt

Zur Abgrenzung des allgemeinen Rechtssatzes vom Einzelakt wird nach ganz überwiegender Meinung[1] auf den betroffenen Adressaten unter den Kriterien "individuell - generell" sowie auf den geregelten Fall unter den Kriterien "konkret - abstrakt" abgestellt.

Adressat ist das Subjekt, das durch den Rechtsakt verpflichtet, berechtigt oder sonst in seiner Rechtsstellung betroffen wird[2], geregelter Fall das mit dem Rechtsakt gebotene, verbotene oder erlaubte Verhalten oder das dadurch gestaltete Rechtsverhältnis.[3]

Das Begriffspaar "individuell - generell" bezeichnet die Bestimmtheit - Unbestimmtheit des Adressaten, während die Begriffe "konkret - abstrakt" auf die Bestimmtheit - Unbestimmtheit des Falles verweisen. Danach lassen sich theoretisch vier Stufen der Bestimmtheit - Unbestimmtheit unterscheiden: der generell - abstrakte, der generell - konkrete, der individuell - abstrakte und der individuell - konkrete Rechtsakt. Für die Qualifizierung dieser Rechtsakte als allgemeine Rechtssätze oder Einzelakte stellt eine Meinung[4] vornehmlich auf die Bestimmtheit des Adressaten ab und hält alle individuellen Rechtsakte für Einzelakte, generelle dagegen für allgemeine Rechtssätze. Teilweise soll es entscheidend auf die Bestimmtheit des Falles ankommen, so daß abstrakte Akte Rechtssätze, konkrete aber Einzelakte sind.[5] Es überwiegt die Auffassung, auf beide Kriterien abzustellen.[6]

Diese herrschende Meinung soll der weiteren Untersuchung zugrundegelegt werden, ohne auf den angedeuteten Meinungsstreit einzugehen. Denn im Ergebnis wird allgemein vertreten, daß ein Rechts-

---

1) WOLFF/BACHOF I, § 46 VI; FORSTHOFF, Lehrbuch, S. 200 ff; VOLKMAR, S. 47 ff, 74-81, 257 (Ergebnisse); v. MUTIUS, S. 176 ff; für neue, funktionale Abgrenzungsversuche: SCHOLZ, Verwaltungsverantwortung, S. 188

2) VOLKMAR, a.a.O.

3) VOLKMAR, S. 140-142, 143-147, 257 (Ergebnisse)

4) VGH Stuttgart, v. 11.2.1957, DÖV 1957, S. 217; FUSS, DÖV 1964, S. 526 f

5) WOLFF/BACHOF I, § 46 VI a; FORSTHOFF, Lehrbuch, S. 201. Dafür spricht nunmehr auch die Definition des Verwaltungsakts, des typischen Einzelakts, in § 35 VwVfG.

6) VOLKMAR, S. 75 f, S. 257 m.w.N.

akt nur dann Rechtssatz ist, wenn er abstrakt - generell, also in beiden Elementen unbestimmt ist; ist er dagegen auch nur in einem Element bestimmt, ist er Einzelakt.[1)]

b) Der Adressatenkreis des Flughafenplanungsziels

Adressaten der Flughafenplanungsziele, wie aller Ziele der Raumordnung und Landesplanung, sind die in § 4 Abs. 5 ROG genannten Verwaltungsträger, nicht der einzelne Bürger.[2)]

Fragt man nach der Bestimmtheit dieses Adressatenkreises zur Zeit des Erlasses des Ziels, muß diese bejaht werden. Denn zu dieser Zeit können alle unter den Katalog des § 4 Abs. 5 ROG fallenden Verwaltungsträger, insbesondere Gemeinden, die die in § 5 Abs. 4 ROG genannten raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen durchführen, sogar zahlenmäßig bestimmt werden.[3)]

Sieht etwa ein Flughafenplanungsziel die Anlage eines neuen Flughafens im Gebiet einer oder mehrerer möglicherweise sogar namentlich genannter Gemeinden oder die Erweiterung eines bestehenden Flughafens vor, so lassen sich unschwer die damit verpflichteten Verwaltungsträger ausmachen.

Raumordnungspläne und ihre Ziele sind aber nicht auf punktuelle Wirkung, sondern - darum "Ziel" - als Mittel zur künftigen Verwirklichung bestimmter Planungsvorstellungen und Verhinderung entgegenstehender und entgegentretender anderer Planungen auf die Zukunft ausgerichtet.

Daraus wird gefolgert[4)], der Adressatenkreis der Raumordnungspläne und ihre Ziele seien letztlich doch unbestimmt und generell.

Denn in der Zukunft könnten sich die Ziele einmal an die Rechtsnachfolger der zur Zeit ihres Erlasses verpflichteten Verwaltungsträger wenden; zum anderen könnten weitere Verwaltungsträger geschaffen und auf diese Weise der Kreis der Verpflichteten erweitert werden; eine solche Erweiterung trete auch ein, wenn Verwaltungsträger die für die Verpflichtung maßgebliche Qualifikation

---

1) VOLKMAR, S. 150-164, 259 für individuell - abstrakte und S. 171-176, 259 für generell - konkrete Rechtsakte.
2) ZINKAHN/BIELENBERG, ROG, § 5 Rdnr. 14, 1 c; BIELENBERG, in: ERNST/ZINKAHN/BIELENBERG, § 1 Rdnr. 29; SCHRÖDTER, § 1 Rdnr. 7; MARSCHALL, § 16 Rdnr. 5.1; BREUER, S. 43, 54, 215
3) So offenbar auch BREUER, S. 54 und ihm folgend ERBGUTH, S. 154 f, die jedoch den Zeitbezug nicht deutlich genug herausstellen.
4) BREUER, S. 54 f; KLEIN, S. 93; ERBGUTH, S. 155 f

erst noch erwerben; ferner sei ungewiß, welche und wie viele der Verwaltungsträger in Zukunft raumbedeutsame Planungen vornehmen und damit konkret verpflichtet würden.
Ob diese Bedenken schon deshalb nicht die Annahme eines unbestimmten Adressatenkreises von Flughafenplanungszielen rechtfertigen, weil es für seine Bestimmtheit allein darauf ankommt, daß er zur Zeit ihres Erlasses feststeht oder feststellbar ist[1], kann dahinstehen, weil sie jedenfalls für Flughafenplanungsziele der hier untersuchten, durch Angaben über Raum, Zeit und Umfang der Planung konkretisierten Art nicht zutreffen.
So geht der Hinweis auf möglicherweise betroffene Rechtsnachfolger zur Zeit verpflichteter Verwaltungsträger schon deshalb fehl, weil danach jeder Verwaltungsakt, dessen Adressat durch Erbfolge wechseln kann, einen unbestimmten Adressatenkreis hätte.
Träger von Planungen, die die Verwirklichung von Flughafenplanungszielen vereiteln oder erschweren können, sind faktisch nur die Körperschaften Bund (andere Verkehrseinrichtungen, militärische Einrichtungen), Länder (Straßenbau, Naturschutz) und Gemeinden (Bauleitplanung). Daß andere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen in dem Raum, in dem ein Flughafenplanungsziel Beachtung verlangt, geschaffen werden könnten, ist daher schon aus diesem Grund unbeachtlich und kann ohnehin als Ausnahmeerscheinung außer Betracht bleiben. Die beiden weiter geäußerten Bedenken fallen im Hinblick auf Flughafenplanungsziele zusammen: Ein durch ein Flughafenplanungsziel verpflichteter Verwaltungsträger muß im räumlichen Bezug zu diesem Ziel stehen und "zielrelevante" Planungen und Maßnahmen vornehmen. Darin besteht seine für die Verpflichtung maßgebliche Qualifikation.
Wenn die oben angeführte Ansicht zur Verneinung einer individuellen Regelung der Ziele auf die Unbestimmtheit verweist, welche und wie viele Verwaltungsträger in Zukunft raumbedeutsame Maßnahmen vornehmen und damit verpflichtet werden, so wird die Frage nach dem Adressatenkreis mit der nach dem geregelten Fall vermengt.[2]
Die Bestimmheit oder Unbestimmtheit des Adressatenkreises kann

---

1) So für die Unterscheidung zwischen Allgmeinverfügung und Rechtssatz: BVerwG v. 1.10.1963, BVerwGE 18,S.1 (4); v. 15.3. 1968, BVerwGE 29,S. 207; v. 23.10.1968, BVerwGE 30,S. 287; v. MUTIUS, S. 194-207
2) So ganz deutlich in den Ausführungen von ERBGUTH, S. 156 (oben)

unter der Prämisse, daß sowohl auf dieses Element wie auch auf den geregelten Fall abzustellen sei, nicht von dessen Bestimmtheit oder Unbestimmtheit abhängen. Insoweit sind vielmehr andere Kriterien heranzuziehen. Für die Bestimmung des Adressatenkreises von Flughafenplanungszielen ist dabei einmal von Bedeutung, wer überhaupt den Tatbestand der Verpflichtung des § 5 Abs. 4 ROG erfüllen kann; das sind, wie zuvor gezeigt, der Bund, das jeweilige Land und Gemeinden. Bund und Land sind individuelle Adressaten; es bleibt zu klären, ob auch die Gemeinden ausreichend bestimmt sind.
Die hier untersuchten Flughafenplanungsziele enthalten Aussagen über den Raum, in dem die Planung durchgeführt werden soll, sowie über den Umfang der Maßnahme.
Ist etwa der in Aussicht genommene Flughafenstandort durch die Angabe des Namens einer oder mehrerer Gemeinden oder eines regionalen Raumes konkretisiert, so können unter Zugrundelegung pauschaler Werte, insbesondere der für die Bauleitplanung bedeutsame Lärmschutzbereich des geplanten Flughafens und damit die nach § 1 Abs. 4 BBauG anpassungspflichtigen Gemeinden - zahlenmäßig bestimmt - ermittelt werden.
Dasselbe gilt für Flughafenplanungsziele, die die Erweiterung eines bereits bestehenden Flughafens zum Inhalt haben.

Da somit auch die Gemeinden als Adressaten der hier untersuchten Flughafenplanungsziele bestimmt sind, enthalten diese Ziele eine individuelle Regelung.[1)]

c) Die Fallregelung des Flughafenplanungsziels

Ob der durch Flughafenplanungsziele geregelte Fall abstrakt, also durch begriffliche Merkmale beschrieben, oder aber konkret ist, kann unter verschiedenen inhaltlichen Momenten der Ziele geprüft werden.

Einmal kann darauf abgestellt werden, ob das Ziel nur einen Fall raumbedeutsamer Nutzung oder eine unbestimmte Vielzahl solcher Nutzungen regelt.[2)] Danach regeln die hier untersuchten konkreten

---

1) So auch das OVG Lüneburg v. 23.11.1972, DVBl 1973, S. 151 (153) für die Bestimmung Nr. 57 (2) des Raumordnungsplans Schl.-H., wonach ein neuer Flughafen im Raum Kaltenkirchen zu errichten ist.
2) Vgl. auch BREUER, S. 49, 52 f allerdings im Hinblick auf den "Gesamtinhalt" des Raumordnungsplans.

Flughafenplanungsziele, die jeweils nur eine Planungsmaßnahme zum Inhalt haben, einen konkreten (Nutzungs-) Fall.[1]
Zum anderen kann - als weiterer Inhalt des Flughafenplanungsziels - darauf abgestellt werden, daß das Ziel raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen anderer Planungsträger (§§ 5 Abs. 4, 4 Abs. 5 ROG) beeinflußt und ihre Anpassung oder ihr Unterbleiben fordert, wenn es mit ihnen kollidiert.[2]
Da unbestimmt ist, welche und wie viele mit dem Ziel kollidierende raumbedeutsame Maßnahmen von den zuvor genannten Verwaltungsträgern ergriffen werden, enthalten sie insoweit eine abstrakte Fallregelung.[3] Das wird besonders deutlich, wenn diese sprachlich zur Konditionalaussage geformt wird: jedesmal, wenn raumbedeutsame Maßnahmen ergriffen werden, ist dem Flughafenplanungsziel Rechnung zu tragen. Andererseits begründet das Ziel aber auch Anpassungspflichten für bereits bestehende Planungen und Vorhaben und enthält insoweit - partiell - eine konkrete Fallregelung.

Für die Unterscheidung, ob die hier untersuchten Flughafenplanungsziele allgemeine Rechtssätze oder Einzelakte sind, braucht nicht unterschieden zu werden, ob auf beide inhaltlichen Momente oder nur auf eines abzustellen ist. Selbst wenn allein auf die abstrakte Fallregelung des Ziels abzustellen wäre, würden die Flughafenplanungsziele, nachdem bereits ihr individueller Adres-

---

1) Diese "Belastung" eines bestimmten Raumes mit einer bestimmten Nutzungsfunktion (der Anlage und dem Betrieb eines Flughafens zu dienen), kann in Anlehnung an die von NIEHUES, S. 119; DERS., DÖV 1965, S. 319 ff entwickelte Theorie der Dinglichkeit als Maßnahme in Ausübung einer bereits durch die gesetzliche Einräumung der Landesplanungshoheit zugunsten des Zielgebers begründeten dinglichen Sachzuordnung erklärt werden.

2) Nach einer Ansicht (HOHBERG, S. 95 ff, 99; HENDLER, S. 24; ähnlich: OVG Lüneburg v. 23.11.1972, DVBl 1973, S. 151 (155)) sollen die Ziele der Landesplanung selbst die Anpassungspflicht nach den §§ 5 Abs. 4 ROG, 1 Abs. 4 BBauG nicht begründen, sondern nur die dort abstrakt geregelte Anpassungspflicht tatbestandlich ausfüllen. Gegen diese Theorie der tatbestandsausfüllenden Funktion der Ziele ist zu Recht eingewandt worden, daß sie die inhaltliche Eigenständigkeit der Ziele und ihre Selbständigkeit aufgrund der Ermächtigungen in den Planungsgesetzen verkenne (HALSTENBERG, S. 34; MICHEL, S. 112 f; BREUER, S. 223; ERBGUTH, S. 152), die Ziele der rechtsstaatlichen Formtypik von Rechtsnorm und Verwaltungsakt entziehe (BREUER, S. 223 f) und ansonsten die Eigenständigkeit von Plänen und ihrer jeweiligen gesetzlichen Grundlage anerkannt sei (BREUER, S. 224).

3) Ebenso MICHEL, S. 89 f; BREUER, S. 54; ERBGUTH, S. 158

satenkreis bejaht worden ist, nicht als allgemeine Rechtssätze, sondern als Einzelakte zu qualifizieren sein. Denn ein Hoheitsakt ist immer Einzelakt, wenn er auch nur in einem Element nicht allgemein ist, sei es, daß seine Adressierung individuell oder seine Fallregelung konkret ist.[1)]

4. Flughafenplanungsziele als Verwaltungsakte

Um zu entscheiden, ob eine und wenn ja, welche Rechtsschutzform für die direkte Kontrolle eines Flughafenplanungsziels gegeben ist, kann die Untersuchung seiner Rechtsform nicht bei der Feststellung, daß es einen Einzelakt darstellt, haltmachen. Diese Feststellung ist ein Zwischenergebnis, durch das allein die Möglichkeit der direkten Kontrolle im Wege der Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO ausgeschlossen ist.

Als Rechtsschutzform gegenüber einem Einzelakt kommt insbesondere die Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 VwGO in Betracht; sie setzt voraus, daß der Einzelakt, hier das Flughafenplanungsziel , eine Regelung im Sinne des Verwaltungsaktsbegriffs enthält. Läßt sich ein solcher Regelungsgehalt nicht nachweisen, kann das Flughafenplanungsziel gleichwohl ein Rechtsverhältnis zwischen dem Zielgeber und einem Zieladressaten schaffen und damit dem Rechtsschutz durch Feststellungsklage nach § 43 VwGO zugänglich machen.[2)]

Da die Feststellungsklage gem. § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO gegenüber einer Anfechtungsklage subsidiär ist, ist erstere gegenüber einem Flughafenplanungsziel nicht statthaft, wenn dieses als Einzelakt eine Regelung im Sinne des Verwaltungsaktsbegriffs enthält.

Dafür ist entscheidend, ob das Flughafenplanungsziel auf unmittelbare Rechtswirkung gerichtet ist.[3)]

a) Diese Frage ist bisher für Ziele der Landesplanung überhaupt[4)],

---

1) Vgl. oben 1.

2) Die Feststellungsklage als richtige Rechtsschutzform gegenüber Zielen der Landesplanung bejahen ZELLER, S. 604; STICH, DVBl 1973, S. 596; LÖWER, JUS 1975, S. 785 (für das Flughafenplanungsziel Nr. 57 (2) des schleswig-holsteinischen Raumordnungsplans, im Raum Kaltenkirchen einen neuen Flughafen zu errichten). Diese Rechtsschutzform wird erwogen von BIELENBERG, in: ERNST/ZINKAHN/BIELENBERG,§ 1 Rdnr. 29 und wohl auch vom OVG Lüneburg v. 23.11.1972, DVBl 1973, S. 151 (155).

3) § 35 Satz 1 VwVfG; WOLFF/BACHOF I, § 46 V c

4) BIELENBERG, in: ERNST/ZINKAHN/BIELENBERG, § 1 Rdnr. 29; DERS., DÖV 1969, S. 382; HOHBERG, S. 95; von STUDNITZ, S. 134; KLEIN, S. 96; ZELLER, DVBl 1973, S. 604; KÖRTING, DVBl 1973, S. 458

aber auch für das Flughafenplanungsziel, im Raum Kaltenkirchen einen neuen Flughafen zu errichten[1], unter Verwendung des Begriffsinstrumentariums der Bestimmtheit, Verbindlichkeit und der bloß vorbereitenden Regelung behandelt und verneint worden.[2]

Soweit der Inhalt des Ziels darin bestehe, Verwaltungsträgern, insbesondere Gemeinden, Anpassungspflichten aufzuerlegen, sei dieser zu unbestimmt, sage insbesondere nichts darüber, welche Planungen und wie diese anzupassen seien, sondern bezeichne lediglich die einzuschlagende Richtung und enthalte eine "elastische" Verpflichtung.[3]

Ob mit diesem Argument auch der Regelungscharakter von Flughafenplanungszielen abgelehnt werden kann, erscheint durchaus fraglich: Zum einen ergeben sich aus der Sachstruktur einer (geplanten) Flughafenanlage typische Anpassungspflichten und Anpassungsmittel. So erfordert die Flugsicherheit Bauhöhenbeschränkungen, die bereits vor der Festlegung eines Bauschutzbereichs nach § 12 LuftVG in der gemeindlichen Bauleitplanung zu berücksichtigen sind. Die (zu erwartenden) Lärmemissionen des (geplanten) Flughafens verhindern oder erschweren die Ausweisung von Wohnbauflächen und die Planung lärmempfindlicher Gemeinschaftseinrichtungen, wie Krankenhäuser und Schulen. Zum anderen kann das Flughafenplanungsziel bis zur Konkretisierung der Standortfrage und darüber hinaus für den jeweils benannten Raum zu einer landesplanerischen "Veränderungssperre" geraten und damit durchaus bestimmte Wirkungen auslösen.

Dieser Frage soll aber, da sie zu sehr von den Gegenheiten des Einzelfalls abhängt, nicht weiter nachgegangen werden.

Die unmittelbare Rechtswirkung eines Flughafenplanungsziels ist außerdem aus folgenden Gründen verneint worden[4]:

Der Standort des Flughafens werde noch nicht parzellenscharf, abschließend und bestimmt festgelegt; das Ziel gebe nur einen geographischen Orientierungsrahmen an.

---

1) OVG Lüneburg v. 23.11.1972, DVBl 1973, S. 151 (154); LÖWER, JUS 1975, S. 785
2) Zweifelnd allerdings ZELLER, DVBl 1973, S. 604; unentschieden gelassen vom OVG Lüneburg, a.a.O.
3) BIELENBERG, in: ERNST/ZINKAHN/BIELENBERG, § 1 Rdnr. 29; ZELLER, DVBl 1973, S. 604; KÖRTING, DVBl 1973, S. 458; LÖWER, JUS 1975, S. 785
4) Siehe insbesondere LÖWER, JUS 1975, S. 785; aber auch OVG Lüneburg v. 23.11. 1972, DVBl 1973, S. 151 (154)

Damit bereite es das weitere Planungs-, insbesondere das Planfeststellungsverfahren lediglich vor.
Imdem es den Raum angebe, in dem dieses eingeleitet werden solle, entscheide es noch nicht vorab über Teile der Endentscheidung "Planfeststellungsbeschluß".[1)]
Demgegenüber spricht das OVG Lüneburg von einer ausfüllungsbedürftigen Grundentscheidung, "die die Grundlage für weitere, die Einzelheiten regelnde Entscheidungen sein soll", sieht aber gerade in der Ausfüllungsbedürftigkeit den Unterschied zur abschließenden Regelung des Verwaltungsakts.

b) Diese Ansicht, die unmittelbare Rechtswirkungen nur dann bejaht, wenn das Ziel seinem Adressaten konkret bestimmte Handlungsanweisungen erteilt und die für eine bestimmte Nutzung in Aussicht genommene Fläche parzellenscharf festlegt, wird dem Flughafenplanungsziel als Entscheidung auf der untersten Stufe eines mehrstufigen Planungsverfahrens nicht gerecht.
Sie ist noch der Vorstellung vom punktuellen Gesetzesvollzug auf einer einzigen Ebene des Verwaltungshandelns verhaftet.

Die Flughafenplanung ist aber - wie Planung überhaupt - nicht Gesetzesvollzug, sondern auf Ziele und Zwecke fixierte Gesetzesverwirklichung[2)], die zudem nicht punktuell und auf einer Ebene, sondern in der Abfolge mehrerer Entwicklungsphasen eines Planungsprozesses stattfindet.[3)]
Im Prozeß der Flughafenplanung beendet die Aufnahme eines Flughafenplanungsziels in einen Raumordnungsplan eine - häufig die erste - Entwicklungsphase.[4)]
Das Ziel trifft damit eine Teil- oder - da auf unterster Stufe - eine Grundentscheidung[5)], die für die weiteren Planungsstufen

---

1) So LÖWER, a.a.O.
2) So spricht § 5 Abs. 2 Satz 1 ROG von der "Verwirklichung der Grundsätze" der Raumordnung und Landesplanung durch ihre Ziele. Allgemein zu dieser Eigenart der Planung: HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr. 149; DERS., DVBl. 1974, S. 642; DERS., Planung, S. 684; DVBl. 1977, S. 138; OBERNDORFER, S. 258 ff; OSSENBÜHL, Gutachten, S. 161 ff, 184; FRÖHLER/OBERNDORFER, S. 19 ff
3) Siehe oben 1. Teil, 3. Abschnitt, A. III. zum mehrstufigen Planungsverfahren.
4) Es ist aber nicht schon deshalb ein Verwaltungsakt. Nach der von BROHM, S. 285 f (286) getroffenen Neubestimmung des Verwaltungsakts als "für die Verwaltung verbindlichen Abschluß eines Willensbildungs- und Informationsverarbeitungsprozesses" wäre das jedoch der Fall.
5) So auch das OVG Lüneburg v. 23. 11. 1972, DVBl. 1973, S. 151 (154)

bindend und abschließend einmal die verkehrliche bzw. verkehrspolitische Erforderlichkeit eines neuen oder die Erweiterung eines bestehenden Flughafens[1] bejaht, zum anderen - unter Ausschluß von Alternativen und verfeinerungsbedürftig - den geographischen Planungsraum oder bei weitergehender Konkretisierung bereits den Grob-Standort angibt.
Hat danach das Flughafenplanungsziel Sachgehalt, so kann dieser vom Recht - insbesondere unter Rechtsschutzgesichtspunkten - nicht unbeachtet bleiben.[2] Es hat ihn als Regelung im Sinne des Verwaltungsaktsbegriffs und damit das Flughafenplanungsziel als Verwaltungsakt anzusehen.
Dabei kann seine Regelung im Einklang mit der herrschenden Meinung, die Verbindlichkeit und ausreichende Konkretisierung fordert[3], sowohl darin gesehen werden, daß es wie ein Zwischenurteil verbindlich über eine Vorfrage entscheidet[4], oder daß ein Verfahren "seinen spezifischen Endpunkt abschließender und höchstmöglicher Konkretisierung"[5] gegenüber Verwaltungsexternen gefunden hat.[6]

c) Mit der Qualifizierung der Flughafenplanungsziele in Raumordnungsplänen, die nicht als formelles Gesetz erlassen sind, als Verwaltungsakte steht fest, daß als Rechtsschutzform nur die Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 VwGO in Betracht kommt.

E. Die Beschwerde- und Klagebefugnis bei der unmittelbaren Kontrolle von Flughafenplanungszielen

I. Die Beschwerdebefugnis bei den gegen formelle Gesetze gerichteten Rechtsschutzformen

Es wurde oben[7] dargestellt, daß als Rechtsschutzformen gegenüber

---

1) So ausdrücklich WESTPHAL/WALTHER, S. 261, die das Planfeststellungsverfahren nicht mehr mit darauf gerichteten Einwendungen belastet sehen wollen.
2) Vgl. auch WAHL, DÖV 1975, S. 376; SCHMIDT-ASSMANN, Verwaltungsverantwortung, S. 244 f
3) Siehe oben a)
4) ACHTERBERG, DÖV 1971, S. 399 spricht insoweit von "Verwaltungsvorakten".
5) So SCHOLZ, Verwaltungsverantwortung, S. 190. Der Raumordnungsplan darf typischerweise nicht parzellenscharf sein, sondern muß Rahmensetzung bleiben: MICHEL, S. 73; BREUER, S. 213

Flughafenplanungszielen in formellen Gesetzen[1] für Gemeinden kommunale Verfassungsbeschwerden entweder zu den Landesverfassungsgerichtshöfen[2] oder zum BVerfG, für Privatpersonen die Verfassungsbeschwerde zum BVerfG zur Verfügung stehen.

1) Die Beschwerdebefugnis der Gemeinden

a) Die den Gemeinden Baden-Württembergs durch Art. 76 ba-wü LV und § 54 ba-wü StGHG gewährte Möglichkeit, den Staatsgerichtshof mit der Behauptung anzurufen, ein Landesgesetz verletze die Vorschriften der Art. 71-75 ba-wü LV, ist einer Normenkontrolle sehr ähnlich.[3]
Während GÖNNENWEIN[4] daraus schließt, es handele sich um ein echtes Normenkontrollverfahren[5], so daß die antragstellende Gemeinde nicht nachzuweisen brauche, durch das beanstandete Gesetz in eigenen Rechten verletzt zu sein - es genüge ihr objektiver Widerspruch zu den kommunalen Verfassungsartikeln 71-75 ba-wü LV -, ist nach Auffassung des ba-wü Staatsgerichtshofs[6] der Antrag nur zulässig, wenn die beschwerdeführende Gemeinde schlüssig behauptet, durch das Gesetz in ihrem Selbstverwaltungsrecht verletzt zu sein.
Danach muß die Gemeinde geltend machen, bei der Aufstellung des Flughafenplanungsziels nicht oder nicht ausreichend beteiligt worden zu sein oder durch das Ziel, auf ihrem Gebiet oder in ihrer Nähe einen Flughafen anzulegen, in ihrer Planungshoheit verletzt zu sein.

b) Demgegenüber bezweckt die kommunale Verfassungsbeschwerde nach Art. 75 Ziff. 4 nw LV, § 50 nw VerfGHG keinen Individualrechtsschutz der Gemeinden. Sie ist vielmehr eine Unterart der

---

Fortsetzung der FN
6) SCHMIDT-ASSMANN, Verwaltungsverantwortung, S. 243 f weist darauf hin, daß der Verwaltungsakt als verbindliche, bündelnde und der Bestandskraft fähige Regelung die adäquate Rechtsform gerade für Rahmenentscheidungen in mehrstufigen Planungsverfahren sei, weil diese nicht wieder zur Disposition stehen.
7) Siehe D. II.3.
1) Solche sind in Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen möglich.
2) So in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen.
3) Die Überschrift vor § 54 StGHG lautet: "Normenkontrolle auf Antrag der Gemeinden und Gemeindeverbände."
4) S. 219
5) Ebenso FRIESENHAHN, S. 140
6) V. 15.6.1957, Ba-Wü VerwBl. 1957, S. 1040; v. 30.5.1959, Ba-Wü VerwBl. 1959, S. 138 (153)

Normenkontrolle, die darauf abzielt, die objektive Übereinstimmung des angegriffenen Gesetzes mit dem Recht auf Selbstverwaltung zu überprüfen.[1)]
Die beschwerdeführende Gemeinde muß deshalb nur dartun, durch das Flughafenplanungsziel in ihrer Selbstverwaltung objektiv beeinträchtigt zu sein.
Dieser Voraussetzung kann sie bereits mit einem Hinweis auf die Beachtenspflicht nach § 5 Abs. 4 ROG und die Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BBauG genügen.

c) Die Kommunalverfassungsbeschwerde zum BVerfG nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 b GG, § 91 Satz 1 BVerfGG, wie sie für Gemeinden Hessens und Niedersachsens gegenüber formellen Gesetzen in Betracht kommt, ist entgegen dem Wortlaut des § 91 Satz 1 BVerfGG, der nur von der Behauptung einer Verletzung des Art. 28 GG spricht, keine Normenkontrolle.[2)]
Vielmehr ergibt bereits ein Vergleich der Vorschriften des Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a und 4 b GG sowie § 91 Satz 1 BVerfGG, daß dem Begriff des "Behauptens" insoweit nichts entnommen werden kann: er wird auch in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG verwandt, obschon die Verfassungsbeschwerde des einzelnen einen typischen Individualrechtsschutz darstellt.
Deshalb ist für die Befugnis von Gemeinden zur Erhebung der Kommunalverfassungsbeschwerde zu verlangen, daß sie durch das angegriffene Gesetz unmittelbar in ihrem Selbstverwaltungsrecht betroffen werden.[3)]
Eine solche unmittelbare Betroffenheit scheidet für die hessischen Gemeinde im Hinblick auf Flughafenplanungsziele im hessischen Landesraumordnungsprogramm aus, da dieses nach § 8 Abs. 1 hess LPlG die Gemeinden nicht bindet.
Für die Beschwerdebefugnis niedersächsischer Gemeinden gegenüber Flughafenplanungszielen in Teil I des Landesraumordnungsprogramms kann auf die Ausführungen zur Beschwerdebefugnis baden-württembergischer Gemeinden verwiesen werden.[4)]

---

1) NW VerfGH v. 4.4.1964, OVGE 19, S. 308 (312); v. 4.7.1970, DÖV 1970, S. 604 f
2) So aber FRIESENHAHN, S. 140
3) So auch SCHMIDT-BLEIBTREU, DVBl 1967, S. 597
4) Oben a)

2. Die Beschwerdebefugnis von Privatpersonen

Voraussetzung der Zulässigkeit einer gegen ein Gesetz gerichteten Verfassungsbeschwerde des einzelnen ist nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG[1], daß der Beschwerdeführer "selbst, gegenwärtig und unmittelbar durch das Gesetz, nicht erst mit Hilfe eines Vollziehungsaktes betroffen ist".[2]

Ob die einzelne Privatperson, insbesondere ein Grundeigentümer, durch ein Flughafenplanungsziel in dieser Weise betroffen wird, erscheint zweifelhaft.

a) Eine Selbstbetroffenheit des einzelnen scheidet aus, soweit das jeweilige Planungsziel Anpassung (§ 1 Abs. 4 BBauG) und Beachtung (§ 5 Abs. 4 i.V.m. § 4 Abs. 5 ROG) verlangt; insoweit betrifft es nur Verwaltungsträger, insbesondere Gemeinden, und begründet für den einzelnen Bürger keine Pflichten.[3]

b) Stellt man auf den weiteren Inhalt von Flughafenplanungszielen ab, eine Grob-Entscheidung zugunsten des Standortes eines neuen oder der Erweiterung eines bestehenden Flughafens und damit eine ausfüllungsbedürftige Grundentscheidung in einem mehrstufigen Planungsverfahren zu treffen, so ergibt die Prüfung der Selbstbetroffenheit einzelner Privater folgendes:

Die Selbstbetroffenheit kann nicht allein schon deshalb geleugnet werden, weil das Flughafenplanungsziel nur rahmenartigen Charakter hat und noch in weiteren Stufen bis zur gezielt wirkenden Konkretisierungsstufe der Planfeststellung und Durchführungsplanung zu verfeinern ist.[4]

---

1) Seit BVerfG v. 19.12.1951 BVerfGE 1,S.97 (101); weitere Entscheidungen zitiert bei SCHMIDT-BLEIBTREU, in: MAUNZ/SIGLOCH/SCHMIDT-BLEIBTREU/KLEIN, § 90 Rdnr. 94 ff

2) Zur Anwendung dieser Kriterien der Kontrolleröffnung auf Planungsgesetze allgemein vgl. HOPPE, Planung, S. 677 ff.

3) Einhellige Meinung; vgl. BIELENBERG, in: ERNST/ZINKAHN/BIELENBERG, § 1 Rdnr. 29; SCHRÖDTER, § 1 Rdnr. 7; EVERS, S. 59 f, S. 74, 150; BREUER, S. 215; STICH, Rechtsschutzprobleme, S. 145 f erwägt, ob nicht Sinn und Zweck der Regelungen über Anpassungen und Beachtung von Zielen der Landesplanung ihre Anwendung auch auf raumbedeutsame Vorhaben von Privatpersonen nahelegen.

4) Hier berühren sich die Kriterien der Selbstbetroffenheit, Gegenwärtigkeit und Unmittelbarkeit, was zeigt, daß die Aufspaltung der Beschwerdebefugnis in eine personale (selbst), eine temporale (gegenwärtig) und finale (unmittelbar) Dimension für für den Planungsbereich nicht paßt.

Auch hier gilt, was bereits oben[1] zur Bejahung des regelnden Charakters von Flughafenplanungszielen ausgeführt wurde, daß sie eine Planungsphase spezifisch abschließen und ihr Ergebnis maximal konkretisieren.

Dabei kann diese Konkretisierung räumlich bereits soweit gehen, daß schon nach dieser Planungsphase die ungefähre Lage des Flughafens festliegt [2] und damit feststeht, daß einige Grundstücke trotz noch möglicher Verschiebungen und Drehungen des Startbahnsystems nahezu sicher inmitten des künftigen Flughafens oder in seinem Lärmbereich liegen werden.

Die Frage der (konkreten) Selbstbetroffenheit kann aber nicht nur nach räumlichen Gesichtspunkten entschieden werden, weil damit nur ein Element der Betroffenheit erfaßt wird.
Das andere und wichtigere Element ist in mehrstufigen Verfahren durch Ermittlung des Gehalts der die einzelnen Stufen abschließenden Entscheidungen auf dem jeweiligen gesetzlichen Hintergrund aufzuspüren.[3]
Dabei spiegelt die Betroffenheit die auf der Seite des Entscheidungsträgers, des Normgebers, der Verwaltung, liegende Veranwortung. Auch die (Verwaltungs-) Verantwortung steuert die Kontrolleröffnung: sie besteht nur insoweit, als entschieden worden ist oder zu entscheiden war, und nur insoweit kann der Entscheidungsträger durch den Rechtsschutz zur Verantwortung gezogen werden.

Eine Selbstbetroffenheit einzelner (Individuen) durch ein Flughafenplanungsziel ist danach zu bejahen, wenn die Ermittlung des Rechtsgehalts eines solchen Zils ergibt, daß individuelle Interessen einzelner Gegenstand seiner Regelung sind.

Auf der Ebene der Landesplanung richtet sich die verfeinerungsbedürftige Standortwahl für die Anlage eines neuen oder die Ent-

---

1) D.III.4.
2) So enthält etwa der Regionalplan für den Planungsraum I des Landes Schleswig-Holstein eine Karte, die im Maßstab 1:100.000 die Lage des geplanten Flughafens Kaltenkirchen angibt.
3) In diesem Sinne auch WAHL, DÖV 1975, S. 377. Zugrunde liegen Ausführungen von HENKE, Lehre, S. 510 f, wonach ein subjektives Recht dann anzuerkennen ist, wenn die objektive Interpretation des Gesetzesinhalts ergebe, daß die durch eine Maßnahme betroffenen Angelegenheiten Gegenstand seiner Regelung sind.

scheidung für die Erweiterung eines bestehenden Flughafens nach großräumigen, regional bedeutsamen Gesichtspunkten wie Luftverkehrs- und Wirtschaftsinteressen, Belangen des Städtebaus, des Landschaftsschutzes; private Interessen fließen zwar in die insoweit vorzunehmende Abwägung ebenfalls ein, allerdings nicht als individuelle, sondern vielmehr als aggregierte Daten, als etwa in städtebaulichen Belangen oder Erfordernissen der Wirtschaft gebündelte Interessen oder Zahlen über Bevölkerungs- und Wohndichte.[1)]

Private Interessen brauchen in dieser Phase des mehrstufigen Verfahrens noch nicht als individuelle Interessen einzelner Eigentümer oder Mieter ermittelt und bewertet zu werden.

Denn die Grundentscheidung über Standort oder Erweiterung eines Flughafens hat es mit generellen Interessenkonflikten zu tun: daß Eigentum (überhaupt) aufgegeben und enteignet werden muß, daß Anwohner (überhaupt) den Flughafenemissionen ausgesetzt werden.

Individuelle Interessen einzelner sind also nicht Gegenstand der als Flughafenplanungsziel bezeichneten Grundentscheidung. Individuelle einzelne sind daher in diesem Makrobereich noch nicht selbst betroffen.[2)]

II. Die Klagebefugnis bei der Anfechtung von Flughafenplanungszielen

Soweit Flughafenplanungsziele nicht in formellen Gesetzen enthalten sind, sind sie Verwaltungsakte, denen gegenüber die Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 VwGO als Rechtsschutzform gegeben ist.[3)]

Zur Erhebung der Anfechtungsklage ist befugt, wer geltend macht, durch den angegriffenen Verwaltungsakt in seinen Rechten verletzt zu sein, § 42 Abs. 2 VwGO.

---

1) Vgl. etwa das Zielsystem für die Standortwahl eines Flughafens bei KRAUSS, S. 317. Ebenso WAHL, DÖV 1975, S. 379; a.A. BLÜMEL, DVBl 1975, S. 705.

2) Siehe auch BROHM, S. 280, sowie zur "Kehrseite dieser Situation" SCHOLZ, Verwaltungsverantwortung, S. 201, wonach im Bereich planerischer und sonstig makroadministrativer Gestaltung die individuelle Eingriffsbetroffenheit von einer oft unübersehbaren Vielfalt kollektiver Betroffenheit oder allgemeiner Interessiertheit überlagert wird; weiterhin SCHMIDT-ASSMANN, DÖV 1974, S. 547, der betont, daß es regelmäßig noch mehrerer zwischengeschalteter Vollzugsmaßnahmen bedürfe, um das ursprüngli-

1. Die Klagebefugnis der Gemeinden

Sowohl über die dogmatische Einordnung der Sachurteilsvoraussetzung[1] "Klagebefugnis"[2] wie über ihre Voraussetzungen besteht in Rechtsprechung und Rechtslehre keine Einigkeit. Die letztgenannte Frage wird zum Teil im Sinne einer "reinen Verbalbehauptungstheorie"[3] oder einer "eingeschränkten Verbalbehauptungs- oder Möglichkeitstheorie"[4], zum Teil im Sinne einer "Schlüssigkeitstheorie"[5] beantwortet.

Die von diesen Theorien jeweils geforderten Voraussetzungen werden allesamt von dem erfüllt, der einen gegen ihn ergangenen belastenden Verwaltungsakt anficht.[6]

a) Danach sind stets klagebefugt die Gemeinden, die als Adressaten von Flughafenplanungszielen einer Anpassungs- und Beachtenspflicht (§§ 1 Abs. 4 BBauG, 5 Abs. 4 ROG) unterliegen.[7] Das sind nicht nur die Gemeinden, auf deren Gebiet der Flughafen angelegt oder die Erweiterungsmaßnahme durchgeführt werden soll[8], sondern auch die, die möglicherweise von einem Bauschutzbereich nach § 12 LuftVG oder von einem Lärmschutzbereich nach dem Fluglärmgesetz überdeckt, oder auch die Gemeinden, die außerhalb dieser Bereiche, aber unter Abflug- und Landerouten liegen werden.

Bei der Anfechtung eines Flughafenplanungsziels brauchen die Gemeinden daher lediglich ihre räumliche Beziehung zu der geplanten

---

Fortsetzung der FN 2)
che "Berührtsein" des Bürgers durch Pläne der Raumordnung soweit zu verstärken, daß die derzeitigen Rechtsschutzformen darauf reagieren.

3) Siehe oben D.III.4.

1) Über diese Qualifikation besteht Einigkeit.

2) Vgl. dazu REDEKER/von OERTZEN, § 42 Anm. 14 ; STERN, S. 109 jeweils m.w.N.

3) So GRUNSKY, S. 272 f, HENKE, Recht, S. 130: der Kläger muß nur behaupten, in seinen Rechten verletzt zu sein.

4) EYERMANN/FRÖHLER, § 42 Rdnr. 85; BVerwG v. 30.10.1963, DVBl 1964, S. 191: Die Klagebefugnis fehlt, wenn offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise die vom Kläger behaupteten Rechte bestehen oder ihm zustehen können. Ähnlich TSCHIRA/SCHMITT/GLAESER, S. 93: Das klägerische Vorbringen muß im Hinblick auf eine mögliche Rechtsverletzung plausibel sein.

5) REDEKER/von OERTZEN, § 42 Anm. 15; ULE, § 33 II; HOFFMANN, VerwA 53, S. 325: Aus dem Vorbringen des Klägers muß folgen, daß dieser in seinen Rechten verletzt ist, wenn der angegriffene Verwaltungsakt rechtswidrig wäre.

6) REDEKER/von OERTZEN, a.a.O.; ULE, § 33 IV; STERN, S. 110; LÜKE, S. 213; JARASS, S. 732

7) Siehe oben D.III.4.

8) Wenn das Flughafenplanungsziel eine so konkrete Aussage enthält.

Maßnahme darzutun, weil daraus ihr "Adressatenstatus" folgt.[1)]

b) Als das betroffene und möglicherweise verletzte Recht der Adressat-Gemeinden im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO kommt im Hinblick auf die durch das Flughafenplanungsziel auferlegte Beachtenspflicht nur das Selbstverwaltungsrecht in seiner Ausformung als Planungshoheit in Betracht.

Rechtsschutzeröffnende Wirkung im Sinne des § 42 Abs. 2 VWGO käme dem Selbstverwaltungsrecht ohne weiteres zu, wenn es als gemeindliches Grundrecht und damit "Abwehrrecht par excellence", zu qualifizieren wäre.
Eine solche Qualifikation enthalten zum Teil die Landesverfassungen[2)]; sie wird unabhängig davon aber nur von Wenigen vorgenommen[3)] und ganz überwiegend, insbesondere für das Selbstverwaltungsrecht des Art. 28 Abs. 2 GG abgelehnt.[4)]
Art. 28 Abs. 2 GG wird aber eine subjektive Rechtsstellungsgarantie entnommen, die den Gemeinden ein Abwehrrecht gegenüber Angriffen auf diese Rechtsstellung[5)] gewährt [6)] und das "Recht" im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO bildet.[7)]

2. Die Klagebefugnis von Privatpersonen

Eine Beschwerdebefugnis einzelner Privatpersonen als Voraussetzung der Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde, die gegen ein Flughafenplanungsziel in einem formellem Gesetz erhoben wird, besteht nach den obigen Ausführungen[8)] nicht. Weder sind Privatpersonen Adressaten von Flughafenplanungszielen, noch werden sie selbst auf andere Weise von ihnen betroffen; denn über ihre indi-

---

1) Siehe oben D.III.4.
2) So Art. 71 ba-wü LV und Art. 11 Abs. 2 bay LV
3) GEIGER, S. 261; SÜSTERHENN/SCHÄFER, Art. 49 Anm. 2
4) v. MANGOLDT/KLEIN, Art. 28 Anm. IV 1 a; MAUNZ, in: MAUNZ/DÜRIG/HERZOG, Art. 28 Rdnr. 28; GÖNNENWEIN, S. 28 f; HOPPE/RENGELING, S. 65; FINGERHUT, S. 99
5) Zur allg. Begründung der mit einer Abwehrklage verfolgten Reaktionsansprüche vgl. HOPPE, Organstreitigkeiten, S. 138 ff; FINGERHUT, S. 79 ff.
6) STERN, in: Bonner Kommentar, Art. 28 Rdnr. 62-66; v. MUTIUS, ebda, Art. 19 Abs. 3 Rdnr. 94; FINGERHUT, S. 100
7) BverwG v. 22.4.1966 NJW 1966, S. 1530; v. 14.2.1969 - IV C 82.66 - ZLW 1969, S. 249 f; v. 14.2.1969 - IV C 215.65 - BVerwGE 31, S. 263 (264 ff); v. 13.2.1970 DVBl 1970, S. 577 (578); v. 16.3.1970 DVBl 1970, S. 578 f; v. 8.9.1972 DVBl 1973, S. 34 (37); VG Freiburg v. 8.4.1976 DVBl 1976, S. 807 ff; STERN, a.a.O.; v. MUTIUS, a.a.O.; GÖNNENWEIN, S. 215 ff; REDEKER/von OERTZEN, § 42 Anm. 127; WAHL, DÖV 1975, S. 377; JARASS, DVBl 1976, S. 730

viduellen Interessen wird auf dieser Planungsstufe nicht entschieden, sie werden allenfalls von "Makro-Interessen" repräsentiert.

Kann sonach eine Privatperson nicht geltend machen, durch ein in einem formellen Gesetz enthaltenes Flughafenplanungsziel selbst, d.h. in eigenen Rechten, betroffen zu sein, so kann nichts anderes gelten, wenn das Flughafenplanungsziel nicht in einem formellen Gesetz, sondern als Verwaltungsakt in Erscheinung tritt. Denn seine Rechtsform hat keinen Einfluß auf seinen Sach- und Rechtsgehalt.

Dieses Ergebnis der fehlenden Klagebefugnis von Privatpersonen gegenüber Flughafenplanungszielen stimmt mit den vom BVerwG[1)] aufgestellten Grundsätzen überein; danach setzt die Klagebefugnis ein konkretes Rechtsverhältnis zwischen Entscheidungsträger und Anfechtungskläger voraus; es fehlt, wenn dieser nur Angehöriger einer Gruppe ist, deren (generelle) Interessen von dem Entscheidungsträger zu berücksichtigen sind.[2)]

Fortsetzung der FN
8) Siehe I.2
1) V. 12.7.1965, DVBl 1967, S. 197 (198)
2) A.a.O. für die Klage eines Unternehmers gegen die Genehmigung eines Frachttarifs, bei der nur die Interessen "anderer Verkehrsträger" zu berücksichtigen sind.

Z w e i t e r A b s c h n i t t

Das Raumordnungsverfahren als Mittel und Gegenstand des Rechtsschutzes bei der Planung von Flughäfen

Neben der Aufstellung von Flughafenplanungszielen in den Programmen und Plänen der Länder steht der Landesplanung als weiteres Instrument der Planung von Flughäfen das Raumordnungsverfahren[1] zur Verfügung.

A. Die Grundlagen des Raumordnungsverfahrens und seine Aufgabe bei der Planung von Flughäfen

I. Die rechtlichen Grundlagen

1. Die Raumordnungsverfahren nach Landesrecht

Die Planungsgesetze der Länder Baden-Württemberg (§ 31 a ba-wü LPlG), Bayern (Art. 23 bay LPlG), Hessen (§ 11 hess LPlG), Rheinland-Pfalz (§ 18 rh-pf LPlG), Niedersachsen (§ 15 NROG) und Schleswig-Holstein (§ 14 schl-h LPlG) sehen in inhaltlich weitgehend übereinstimmenden Regelungen die Durchführung eines förmlichen Raumordnungsverfahrens im Hinblick auf raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen vor.

Die einzelnen Regelungen lassen sich grob[2] wie folgt skizzieren:

In Hessen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein führt die oberste Landesplanungsbehörde das Raumordnungsverfahren durch, in Baden-Württemberg die höhere, in Niedersachsen die obere Landesplanungsbehörde, die diese Aufgabe delegieren kann; demgegenüber ist in Bayern die oberste Landesplanungsbehörde bei räumlich besonders bedeutsamen Planungen, sonst die höhere Landesplanungsbehörde zuständig.

---

1) Nur § 18 rh-pf LPlG spricht von einem "raumplanerischen Verfahren". Da dieser von der allgemein üblichen abweichenden Bezeichnung kein sachlicher Unterschied zugrundeliegt (vgl. MEFFERT, Sp. 2540), soll im folgenden einheitlich der Begriff "Raumordnungsverfahren" verwendet werden.

2) Einen Überblick über die Regelungen der Landesplanungsgesetze mit Ausnahme der baden-württembergischen Regelung gibt ERBGUTH, S. 67-78.

Die Einleitung des Raumordnungsverfahrens geschieht von Amts wegen oder auf Antrag eines Planungsträgers[1]; zum Teil wird ausdrücklich die Erforderlichkeit zur Voraussetzung des Raumordnungsverfahrens gemacht.[2]
Alle Landesplanungsgesetze sehen die Beteiligung der von der jeweiligen Planung oder Maßnahme berührten Planungsträger vor und geben, wenn auch in unterschiedlichen Formulierungen, als Ziele des Raumordnungsverfahrens die Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen von Planungsträgern unter- und aufeinander sowie die Prüfung ihrer Vereinbarkeit mit der Landesplanung an.

2. Raumordnungsverfahren nach Bundesrecht?
Es ist untersucht worden, ob die (älteren) Raumordnungsklauseln[3] der Fachplanungsgesetze oder die Vorschrift des § 4 Abs. 5 ROG über das einschlägige Landesrecht hinaus Aussagen über eine notwendige Durchführung des Raumordnungsverfahrens bei "schwer eingreifende(n) oder viele Lebensbereiche berührende(n) Fachplanungen"[4] enthalten.

a) FORSTHOFF und BLÜMEL[5] erkennen der Raumordnungsklausel des § 6 Abs. 2 LuftVG, die vor Erteilung der luftrechtlichen Genehmigung zur Prüfung verpflichtet, ob die geplante Maßnahme die Erfordernisse der Raumordnung, der Landesplanung und des Städtebaus sowie den Schutz vor Fluglärm angemessen berücksichtigt, einen bestimmten verfahrensrechtlichen Inhalt zu:
Danach schließt die materielle Bestimmung über die Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung auch ohne ausdrückliche Anordnung die verfahrensrechtliche Pflicht zur Beteiligung der Landesplanungsbehörden im luftrechtlichen Genehmigungsverfahren ein. Denn die für die Genehmigung zuständige Landesbehörde (§ 31 Abs. 2 Nr. 4 LuftVG) könne als Fachplanungsbehörde diese Erfordernisse nicht ermitteln.

---

1) §11 hess LP1G sagt das zwar nicht ausdrücklich; die Regelung ist aber in diesem Sinne auszulegen.
2) § 31 a Abs. 1 ba-wü LP1G, § 11 Abs. 1 hess LP1G, § 14 Abs. 1 schl-h LP1G
3) Das sind die vor Erlaß des ROG geltenden. Vgl. dazu FORSTHOFF/BLÜMEL, S. 29 ff, 50 ff, 72 ff
4) So BIELENBERG, DÖV 1969, S. 380
5) FORSTHOFF/BLÜMEL, S. 35, 134-136; BLÜMEL, DVBl 1973, S. 438; im Anschluß daran ebenso: VG München v. 24.5.1971, DVBl 1971, S. 796 (797); HOFMANN, § 6 Anm. 12; BADURA, BayVBl 1976, S. 517; offengelassen vom BVerwG v. 21.2.1973, DVBl 1973, S. 448 (450)
6) FORSTHOFF/BLÜMEL, S. 133 f

Wenn konkrete, nach § 5 Abs. 4 ROG verbindliche (Flughafenplanungs-) Ziele (noch) nicht vorhanden seien, habe die zu beteiligende Landesplanungsbehörde ein förmliches Raumordnungsverfahren nach den jeweiligen landesrechtlichen Bestimmungen durchzuführen, um die Übereinstimmung der (Flughafen-) Planung mit den dabei zu entwickelnden oder zu ermittelnden Erfordernissen der Raumordnung festzustellen.[1)]
Dieselbe Verpflichtung zur Durchführung eines Raumordnungsverfahrens nach dem jeweiligen Landesrecht soll sich - unabhängig von § 6 Abs. 2 LuftVG - aus der Verpflichtung zur Planungsabstimmung des § 4 Abs. 5 ROG ergeben.[2)]
In den Ländern (Nordrhein-Westfalen und Saarland), deren Landesplanungsgesetze kein förmliches Raumordnungsverfahren vorsehen und insoweit gegen Bundesrecht (§ 4 Abs. 5 ROG) verstoßen sollen[3)], soll das Raumordnungsverfahren allein und unmittelbar aufgrund von § 4 Abs. 5 ROG durchzuführen sein.

b) Sowohl die Auslegung des § 6 Abs. 2 Satz 1 LuftVG wie die des § 4 Abs. 5 ROG, die diesen Vorschriften Aussagen über die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens entnimmt, stoßen auf Bedenken. Bei einer am Wortlaut des § 6 Abs. 2 Satz 1 LuftVG orientierten Auslegung ist bereits fraglich, ob die Vorschrift eine verfahrensrechtliche Komponente enthält, die zu einer Beteiligung der zuständigen Landesplanungsbehörde zwingt.[4)] Die Vorschrift handelt über die luftrechtliche Genehmigung und wendet sich damit an die Genehmigungsbehörde; wie diese das Genehmigungsverfahren gestaltet, ob sie insbesondere sämtliche Voraussetzungen der Genehmigungserteilung selbst prüft oder durch eine andere vielleicht sachkundigere Behörde prüfen läßt, geht aus § 6 LuftVG nicht hervor.
Selbst wenn § 6 Abs. 2 Satz 1 LuftVG aber einmal einen verfahrensrechtlichen Gehalt besessen hat, der zur Beteiligung der Landes-

---

1) FORSTHOFF/BLÜMEL, S. 135 f, 166 ff; BLÜMEL, DVBl 1973, S. 438; ähnlich VG München v. 24.5.1971, DVBl 1971, S. 796 (797) n.r.
2) FORSTHOFF/BLÜMEL, S. 139 f; BLÜMEL, a.a.O.; enger BIELENBERG, in: ERNST/ZINKAHN/BIELENBERG, § 1 Rdnr. 18 u für den Fall, daß ein anderes Abstimmungsverfahren offensichtlich nicht geeignet ist, zu einem Ausgleich aller Belange zu führen.
3) BLÜMEL, DVBl 1973, S. 438 FN 31
4) Verneinend: HOFMANN, § 6 Rdnr 12

planungsbehörde nötigte, so wäre diese in einem Fachplanungsgesetz enthaltene Spzial-Verfahrensvorschrift durch die General-Verfahrensvorschrift des § 4 Abs. 5 ROG abgelöst und suspendiert worden.

§ 4 Abs. 5 ROG kann indes schon aus formellen Gründen nicht entnommen werden, in welchen Verfahren die dort geforderte Abstimmung vorzunehmen ist; insbesondere enthält die Vorschrift keine Aussage darüber, daß die Abstimmung - wenn auch nur bei Fehlen ausreichend konkreter landesplanerischer Ziele - im Wege eines landesgesetzlich geregelten oder zu regelnden Raumordnungsverfahrens zu erfolgen hat.[1] Aus Art. 75 Nr. 4 GG folgt,daß § 4 Abs. 5 ROG Rahmenrecht enthält, das durch Landesrecht auszufüllen ist.[2] Hätte § 4 Abs. 5 ROG den Rahmen dafür festlegen sollen, daß die dort geforderte Abstimmung in einem bestimmten, insbesondere in einem Raumordnungsverfahren stattfinden soll, so wäre eine ebenso dezidierte Regelung getroffen worden wie etwa in § 7 ROG über die von den Ländern im Wege der Rahmenausfüllung zu regelnde landesplanerische Untersagung.
Somit enthält weder § 6 Abs. 2 Satz 1 LuftVG, noch § 4 Abs. 5 ROG, noch überhaupt Bundesrecht Aussagen über die notwendige Durchführung eines Raumordnungsverfahrens.

II. Die Aufgaben des Raumordnungsverfahrens bei der Planung von Flughäfen

Bei der Planung eines Flughafens[3] kann ein Raumordnungsverfahren drei Funktionen ausfüllen.

1. Enthalten die Programme und Pläne der Länder ausreichend räumlich konkretisierte Flughafenplanungsziele, die Aussagen über den Standort eines neuen Flughafens in der Nähe einer oder mehrerer namentlich bezeichneter Gemeinden oder über die Erweiterung ei-

---

1) Ebenso BIELENBERG, in: ERNST/ZINKAHN/BIELENBERG, § 1 Rdnr. 18 u
2) A.A. offenbar BLÜMEL, DVBl 1973, S. 438, der von "unmittelbar geltendem Recht" spricht.
3) Das Raumordnungsverfahren bezieht sich insoweit stets nur auf e i n e raumbedeutsame Planung. Es ist projektbezogen. Demgegenüber ist etwa die Projektion von Flugverkehrseinrichtungen überhaupt den Programmen und Plänen der Landesplanung vorbehalten. Vgl. auch HOSCH, BayVBl 1974, S. 332

nes Flughafens in bestimmtem Umfang treffen, so erübrigt sich die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens[1)]
Seine Aufgaben, Vorschläge zu erarbeiten, wie ein bestimmtes Vorhaben mit anderen Planungen in dem betroffenen Raum abgestimmt werden kann, und seine Übereinstimmung mit des Erfordernissen der Raumordnung[2)] festzustellen, hat in diesem Fall das jeweilige Programm oder der jeweilige Plan übernommen und erfüllt.
Das Raumordnungsverfahren, dessen Ergebnis weitgehend durch bestehende verbindliche Ziele der Raumordnung und Landesplanung determiniert ist[3)], wäre an dieses konkrete Flughafenplanungsziel gebunden (§§ 5 Abs. 4, 4 Abs. 5 ROG) und könnte es nur bestätigen.

Dementsprechend wurde in Schleswig-Holstein, dessen Raumordnungsplan unter Nr. 57 (2) als Standort des Verkehrsflughafens Hamburg-Kaltenkirchen den Raum Kaltenkirchen vorsah, kein Raumordnungsverfahren durchgeführt; die Genehmigungsurkunde vom 6.8.1971 verweist hinsichtlich der Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung schlicht auf die genannte Bestimmung des Raumordnungsplans.
In diesen Fällen kann daher das Raumordnungsverfahren bei der Planung von Flughäfen keine Funktion erfüllen.

2. Anders ist es, wenn die Programme und Pläne zwar als Ziel der Landesplanung die Anlage eines Flughafens angeben, dessen räumliche Situierung aber nicht weiter konkretisieren, oder wenn sie kein Flughafenplanungsziel enthalten.
Beantragt nunmehr ein Flughafenunternehmer, ihm die Anlage und den Betrieb eines Flughafens an dem aus seinen Planunterlagen ersichtlichen Standort zu genehmigen, so bedarf es der Abstimmung dieser Planung mit anderen raumbedeutsamen Planungen in dem durch den Genehmigungsantrag bezeichneten Raum und der Prüfung, ob sie mit den Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung übereinstimmt.
Für diese Zwecke ist das Raumordnungsverfahren ein geeignetes, ja typisches Instrument der Entscheidungsvorbereitung.

---

1) Ähnlich, allerdings ohne Begründung BADURA, BayVBl 1976, S. 517
2) Siehe auch § 6 Abs. 2 Satz 1 LuftVG
3) Nach ERBGUTH, S. 70, 108 ist das Raumordnungsverfahren ein Instrument zur Durchsetzung der Ziele. Vgl. auch HOSCH, S. 331, der in den verbindlichen Zielen den primären Maßstab für das Raumordnungsverfahren sieht.

Dabei werden für das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens in erster Linie die in den verbindlichen Programmen und Plänen für den "Untersuchungsraum" enthaltenen Ziele maßgeblich sein.

3. Noch weitergehende Funktionen übernimmt das Raumordnungsverfahren, wenn noch keine Programme und Pläne der Landesplanung aufgestellt und deshalb auch keine verbindlichen Ziele der Landesplanung vorhanden sind.
Wird in einem solchen Fall die Genehmigung nach § 6 LuftVG für die Neuanlage oder Erweiterung eines Flughafens beantragt, kann bei der Prüfung, ob die geplante Maßnahme die Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung angemessen berücksichtigt (§ 6 Abs. 2 Satz 1 LuftVG), nicht auf Programme und Pläne der Landesplanung zurückgegriffen werden.
Vielmehr müssen die Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung unter Beachtung der in § 2 ROG und den Landesplanungsgesetzen (§ 2 Abs. 3 ROG) niedergelegten Grundsätze der Raumordnung mit Hilfe des Raumordnungsverfahrens erst ermittelt bzw. entwickelt werden.[1)]

4. Gerade bei der Planung von Flughäfen[2)] ist die Frage gestellt worden, ob und unter welchen Voraussetzungen das Raumordnungsverfahren als Instrument vergleichender Standortuntersuchungen eingesetzt werden kann.
Es erscheint zunächst praktisch und unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten geboten, von einer bereits bestehenden und mit der notwendigen Sachkunde ausgestatteten (Landesplanungs-) Behörde in einem gesetzlich geregelten Verfahren sämtliche für einen Flughafen in Betracht kommenden Standorte zunächst zu ermitteln, daraufhin nach bestimmten Kriterien[3)] zu überprüfen und zu bewerten, um schließlich einem (optimalen) Standort den Vorzug zu geben. Das Gleiche gilt für die insbesondere von beteiligten Planungsträgern erhobenen Forderung[4)], in einem laufenden Raumordnungsverfahren für ein bestimmtes Vorhaben weitere geeignete Standorte zu ermitteln

---

1) BLÜMEL, DVBl 1973, S. 439; HOSCH, BayVBl 1974 S. 331. Dabei werden jedoch im Raumordnungsverfahren keine (verbindlichen) Ziele der Raumordnung und Landesplanung aufgestellt. Vgl. ERBGUTH, S. 108; BIELENBERG, DÖV 1969, S. 380
2) Insbesondere bei der Planung des Flughafens München, vgl. HOSCH, BayVBl 1974, S. 332
3) Vgl. dazu KRAUSS, S. 316 ff
4) HOSCH, S. 331

und in die Prüfung einzubeziehen.[1]
Wird ein Raumordnungsverfahren mit dem Ziel, vergleichende Standortuntersuchungen anzustellen, durchgeführt, so wird damit der eigentliche Funktionsbereich dieses Verfahrens verlassen. Dieser ist auf die Prüfung eines konkreten Projektes an einem konkreten Standort, wie er sich aus den Angaben des - zumeist antragstellenden - Projektträgers ergibt, beschränkt.[2]
Erweist sich dieser Standort im Raumordnungsverfahren als ungeeignet, hat die Landesplanungsbehörde nicht (von sich aus) andere mögliche Standorte zu ermitteln und auf ihre Verträglichkeit mit den Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung zu überprüfen.[3] Sie hat vielmehr grundsätzlich ein solches Verfahren mit einem negativen Ergebnis zu beenden.
Will der Projektträger das vermeiden, muß er die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens für mehrere, von ihm konkret bezeichnete Standorte beantragen. Nur unter dieser Voraussetzung kann das Verfahren faktisch zu einer vergleichenden Standortuntersuchung werden. Ob es sich dann noch um nur ein Raumordnungsverfahren handelt, oder ob für jeden Standort ein je eigenes Verfahren durchgeführt wird, ist eine letztlich müßige Frage.

Das Raumordnungsverfahren ist danach konkret projektbezogen und kein Instrument zur Ermittlung eines optimalen Standortes. Diese Aufgabe fällt vielmehr der Aufstellung von Programmen und Plänen

---

1) So wurde im Rahmen der Planung des Flughafens München noch vor Beginn des luftrechtlichen Genehmigungsverfahrens im Jahre 1966 zunächst ein Raumordnungsverfahren für den Standort Hofoldinger Forst eingeleitet, das im Oktober 1967 auf die Standortvariante Erding-Nord/Freising ausgedehnt wurde und im Juli 1969 mit einem Votum zugunsten des letztgenannten Standortes abschloß. Vgl. Genehmigungsurkunde für den Flughafen München v. 9.5.1974, S. 25. Das BVerwG v. 14.2.1969, ZLW 1969, S. 249 (251) hat einen Fall entschieden, in dem zur Unterbringung eines Landeplatzes 13 (!) Raumordnungsverfahren durchgeführt worden sind.

2) Vgl. auch HOSCH, S. 332; HOFMANN, § 6 Rdnr 17; BADURA, BayVBl 1976, S. 517. Nicht umsonst erklärt II. Nr. 2.1 des RdErl. des Nds. Innenministers v. 22.9.1966 (MBl. S. 942) die höhere Landesplanungsbehörde für zuständig, in deren Bereich der Standort des Vorhabens liegt.

3) Nach BayVerfGH v. 26.2.1971, BayVBl 1971, S. 225 (226) haben sich das Raumordnungsverfahren und das abschließende Gutachten nur mit dem Projekt zu befassen, für das das Verfahren eingeleitet war, nicht hingegen mit der Eignung eines anderen Standortes.

der Landesplanung oder besonderen, unverbindlichen Voruntersuchungen zu.[1)]

5. Zusammenfassend kann die Aufgabe des Raumordnungsverfahrens bei der Planung eines Flughafens - insbesondere auf dem Hintergrund der Mehrstufigkeit dieser Planung - folgendermaßen umschrieben werden:
Das Raumordnungsverfahren dient der Feststellung, ob die jeweilige Flughafenplanung die Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung angemessen berücksichtigt (§ 6 Abs. 2 Satz 1 LuftVG).
Bei nicht ausreichend konkreten oder fehlenden Flughafenplanungszielen konkretisiert es, weil es sich auf ein bestimmtes Projekt bezieht, die Standortfrage und schneidet damit, insbesondere wenn mehrere Standorte vergleichend untersucht werden, Standortalternativen ab. Zudem kann es Vorschläge zur Abstimmung der Flughafenplanung mit anderen Planungen unterbreiten, die im weiteren Planungsverlauf zu Auflagen der Genehmigung (§ 6 Abs. 1 Satz 2 LuftVG) oder des Planfeststellungsbeschlusses (§ 9 Abs. 2 LuftVG) "umgemünzt" werden können.

III. Das Abstimmungs- und Prüfungsverfahren

Über die Durchführung des Raumordnungsverfahrens enthalten die Landesplanungsgesetze nur bruchstückhafte Regelungen.
Aus dem Zweck des Verfahrens, die Übereinstimmung zwischen den Erfordernissen der Raumordnung und den unterschiedlichen Nutzungsansprüchen der Planungsträger durch Abstimmung herbeizuführen oder durch Feststellung zu bestätigen [2)], läßt sich aber für die Durchführung des Raumordnungsverfahrens entnehmen:
Das Raumordnungsverfahren ist zunächst ein Anhörungsverfahren, in dem die jeweils beteiligten Stellen[3)] anzuhören sind.[4)]

---

1) So untersuchte bei der Planung des Flughafens München mangels entsprechender Programme oder Pläne seit 1963 eine "Kommission Standort Großflughafen München" 20 Standorte im Raum München. Deren Untersuchungsergebnis wurde von einem "Arbeitskreis Flughafen München" dahingehend ausgewertet, daß als Standort Hofoldinger Forst vorgeschlagen wurde. Vgl. Genehmigungsurkunde für den Flughafen München vom 9.5.1974, S. 24.
2) Alle LPlGe enthalten den Begriff "Abstimmung". Bis auf das rh-pf LPlG und das schl-h LPlG enthalten sie auch den Begriff "Feststellung".
3) Zur Beteiligung von Gemeinden und Privatpersonen vgl. unten B.
4) MEFFERT, Sp. 2540; I. Nr. 2. des RdErl. d. Nds. Innenministers v. 22.9.1966 (MBl. S. 942)

Im Anschluß an die Anhörung sind die dort und anderweitig ermittelten Tatsachen von der zuständigen Landesplanungsbehörde auszuwerten.
Das Raumordnungsverfahren schließt ab mit einem Ergebnis, das grundsätzlich im Wege der Einigung unter den Beteiligten zu finden ist und deshalb persuadorischen Charakter hat. Dieses Ergebnis ergeht in Form einer landesplanerischen Beurteilung.[1)]
Kommt eine solche Einigung nicht zustande, entscheidet in Rheinland-Pfalz gem. § 18 Abs. 4 rh-pf LPlG die zuständige oberste Landesbehörde im Einvernehmen mit der Landesplanungsbehörde und, wenn dieses Einvernehmen nicht zustande kommt, die Landesregierung. In Schleswig-Holstein kann die Landesplanungsbehörde der im Raumordnungsverfahren geprüften Planung widersprechen (§ 14 Abs. 3 schlh LPlG), in Hessen kann eine solche Planung in entsprechender Anwendung des § 12 hess LPlG untersagt werden.

B. Die Beteiligung von Gemeinden im Raumordnungsverfahren bei der Planung von Flughäfen

I. Die Grundlagen der Beteiligung

1. Seinen Zweck, ein raumbedeutsames Vorhaben mit andern raumbedeutsamen Vorhaben abzustimmen, kann das Raumordnungsverfahren nur erfüllen, wenn die Träger dieser Vorhaben beteiligt werden. Geht es darum, die Erweiterung oder Anlage eines Flughafens mit anderen Planungen abzustimmen, so müssen insbesondere die Gemeinden als Träger der örtlichen Planung, insbesondere der Bauleitplanung, die durch die Flughafenplanung ganz besonders berührt wird, beteiligt werden.
Dieser Sachzwang zur Beteiligung betroffener Planungsträger, insbesondere der Gemeinden, hat sich auch rechtlich in den landesrechtlichen Bestimmungen über das Raumordnungsverfahren niedergeschlagen:
In Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein sind alle von dem untersuchten Vorhaben berührten Planungsträger zu beteili-

---

1) So ausdrücklich § 31 a Abs. 1 ba-wü LPlG sowie I. Nr. 2.3 des RdErl. des Nds. Innenministers, a.a.O. Für Bayern vgl. HOSCH, BayVBl 1974, S. 335 und BayVGH v. 20.11.1974, BayVBl 1974, S. 43

gen[1]; demgegenüber enthalten das baden-württembergische und das bayerische Landesplanungsgesetz nur Sollbestimmungen.[2]
In Anbetracht der Tatsache, daß die zuständige Landesplanungsbehörde eine Abstimmung des untersuchten Vorhabens etwa mit berührten gemeindlichen Planungen nur mit Beteiligung der jeweils betroffenen Gemeinde herbeiführen kann, sind die letztgenannten Vorschriften unabhängig von der Verwendung des Begriffs "sollen" und einer an Art. 28 Abs. 2 GG orientierten Auslegung[3] als "Mußvorschriften" anzusehen.[4]

Das hess LPlG bestimmt in § 11 Abs. 1 Satz 2, daß die jeweils zuständigen Träger der Regionalplanung, soweit sie nicht unmittelbar Beteiligte sind, zu dem Verfahren beizuladen sind. Daraus folgt nicht, daß nur die Träger der Regionalplanung im Raumordnungsverfahren zu beteiligen sind.[5] Vielmehr (aner-) kennt das hess LPlG "unmittelbar Beteiligte" - das sind die Planungsträger, auch Gemeinden, deren Planungen aufeinander und untereinander abzustimmen sind - und die unabhängig von einer Betroffenheit stets beizuladende Träger der Regionalplanung.

2. Eine Beteiligung von Privatpersonen sehen die Landesplanungsgesetze nicht vor.
Zwar beschränken die Planungsgesetze Baden-Württembergs (§ 31 a Abs. 4 ba-wü LPlG), Hessens (§ 11 Abs. 1 hess LPlG) und Niedersachsens (§ 15 Abs. 2 NROG) die Beteiligung nicht ausdrücklich auf die Beteiligung öffentlicher Planungsträger; daß aber nur solche, nicht auch privatrechtliche Planungsträger[6] gemeint sind,

---

1) § 15 Abs. 2 NROG, § 18 Abs. 3 rh-pf LPlG, § 14 Abs. 1 schl-h LPlG
2) § 31 a Abs. 4 ba-wü LPlG; Art. 23 Abs. 4 bay LPlG
3) Siehe oben 1. Abschnitt, B.II.2.c)
4) Vgl. auch HOSCH, BayVBl 1974, S. 332 für das bay LPlG: "Danach sind in jedem Raumordnungsverfahren die Gemeinden zu beteiligen, in deren Gebiet ein Vorhaben zur Ausführung kommt oder sich auswirkt."
5) So aber ERBGUTH, S. 72
6) Allerdings sind die Flughafenunternehmer regelmäßig Privatrechtssubjekte - so die Flughafen München GmbH mit den GesellschafternBundesrepublik Deutschland, Freistaat Bayern und Landeshauptstadt München oder die Flughafen Düsseldorf GmbH mit den GesellschafternLand Nordrhein-Westfalen und Stadt Düsseldorf. Diese sind im Raumordnungsverfahren bei der Planung eines Flughafens aber bereits als veranlassende Planungsträger zu beteiligen. Häufig werden sie auch die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens beantragen. Wegen der öffentlich-rechtlichen Natur ihrer Gesellschafter können sie im übrigen auch als "mittelbar-öffentlicne" Planungsträger angesehen werden.

folgt nicht nur aus entsprechenden, insoweit eindeutigen Regelungen anderer Landesplanungsgesetze oder aus klarstellenden Verwaltungsvorschriften[1], sondern aus der "Basisnorm" der gegenseitigen Abstimmungspflicht § 4 Abs. 5 S. 1 ROG.

Daß einzelne natürliche und juristische Personen des Privatrechts von Rechts wegen im Raumordnungsverfahren nicht beteiligt werden müssen, ist die verfahrensmäßige Konsequenz des Gegenstands des Raumordnungsverfahrens. Ebenso wie bei der Aufstellung von Programmen und Plänen der Landesplanung sind auch im Raumordnungsverfahren individuelle Interessen einzelner Privater nicht als solche, sondern nur in aggregierter Form und gebündelt als Belang der Raumordnung Gegenstand des Verfahrens.[2]
Der einzelne Private wird andererseits auch regelmäßig nichts zur Abstimmung einer Flughafenplanung mit den Erfordernissen der Raumordnung beitragen können.

Es ist im übrigen - wie schon oben für die Bildung von Flughafenplanungszielen[3] - auch an dieser Stelle darauf hinzuweisen, daß die im Raumordnungsverfahren zu beteiligenden Gemeinden die berufenen Vertreter der Interessen ihrer Gemeindeeinwohner sind, so daß über diese Repräsentation eine mittelbare Beteiligung einzelner Privatpersonen auch im Raumordnungsverfahren stattfindet.

Allerdings geht die Praxis der Raumordnungsverfahren über die gesetzlich erforderliche Mindestbeteiligung betroffener öffentlicher Planungsträger hinaus:
So sehen etwa die Verwaltungsvorschriften über die Durchführung des Raumordnungsverfahrens in Bayern[4] und Niedersachsen[5] die

---

1) Siehe II. Nr. 3.1 des RdErl. des Nds. Innenministers v. 22.9. 1966 (MBl. S. 942)
2) Siehe oben 1. Abschnitt, D.I.2.; HOSCH, BayVBl 1974, S. 333: "Das Grundeigentum als privates Recht ist nicht Gegenstand raumordnerischer Überlegungen." BayVGH v. 20.11.1972, BayVBl 1974, S. 43 (45): "Die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens und dessen Abschluß durch eine landesplanerische Beurteilung begründet kein Rechtsverhältnis mit dem Eigentümer eines im Raumordnungsgebiet befindlichen oder von dem Anlaß der Raumordnung betroffenen Grundstücks."
3) Siehe 1. Abschnitt, B.II.2.
4) II der Bekanntmachung über die Durchführung von Raumordnungsverfahren (Bek ROV) des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen v. 24.11.1971 (LUMBl. S. 17)
5) RdErl. d. Nds. Innenministers v. 22.9.1966 (MBl. S. 942), II Nr. 3.1

Möglichkeit einer Beteiligung natürlicher und juristischer Personen des Privatrechts sowie fachlicher Verbände und Vereinigungen vor.
"Ob" und "Wie" dieser Beteiligung stehen danach im Ermessen der Landesplanungsbehörde. Außenwirksamkeit erhält die in Verwaltungsvorschriften vorgesehene Beteiligungsmöglichkeit über das aus Art. 3 Abs. 1 GG fließende Gebot der Rechtsanwendungsgleichheit.[1)]
Daraus folgt jedoch für diesen Personenkreis kein Anspruch auf Beteiligung, sondern lediglich ein Anspruch auf fehlerfreie Ermessensentscheidung, wie er heute allgemein aus speziellen dem Interesse des Anspruchsstellers dienenden Ermessensnormen - hier Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit der einschlägigen Verwaltungsvorschrift - anerkannt wird.[2)]

II. Inhalt und Umfang der Beteiligung

Inhalt und Umfang der Beteiligung[3)] sind im folgenden räumlich und sachlich-verfahrensmäßig zu bestimmen.

1. Für die räumliche Bestimmung der Beteiligung von Gemeinden in einem bei der Planung eines Flughafens durchgeführten Raumordnungsverfahren kommt es darauf an, welche Gemeinden als Planungsträger durch die Anlage und den Betrieb eines Flughafens berührt werden.
In ihrer Planung berührt wird zunächst die Gemeinde, auf deren Gebiet der in Aussicht genommene und im Raumordnungsverfahren zu prüfende Flughafenstandort liegt.
Weiterhin wird berührt die Gemeinde, die - bei Zugrundelegung des Standortvorschlags - im Bauschutzbereich nach § 12 LuftVG des dort errichteten Flughafens liegen würde; ebenso sind die Gemein-

---

1) Zur gesetzesähnlichen Bindung von Verwaltungsvorschriften siehe WOLFF/BACHOF I, § 24 II d
2) Siehe BVerwG v. 7.1.1972, BVerwGE 39, 235(236 f); HAUEISEN, DVBl 1952, S. 521 ff; HOFFMANN-BECKING, DVBl 1970, S. 852 f; DERS., JUS 1973, S. 617; RANDELZHOFER, BayVBl. 1975, S. 575 f; DERS., BayVBl. 1975, S. 607; ein solches Recht ablehnend: KOHLMANN, S. 134
3) Gemeint ist im folgenden die gesetzlich vorgesehene Beteiligung öffentlicher Planungsträger, hier der Gemeinden. Für die - fakultative - Beteiligung von Privatpersonen gelten die Ausführungen nur beschränkt; die Form ihrer Beteiligung unterliegt dem behördlichen Ermessen. Vgl. oben I.2.

den berührt und deshalb zu beteiligen, die voraussichtlich in dem nach dem Fluglärmgesetz festzusetzenden Lärmschutzbereich liegen würden.
Weiterhin sind aber auch außerhalb dieses - im Raumordnungsverfahren sicherlich nur grob bestimmbaren - Lärmschutzbereichs liegende Gemeinden berührt, sei es durch die zu erwartenden Lärmauswirkungen, die zu ländereigenen (verwaltungsinternen) über die des Fluglärmgesetzes hinausgehenden Planungsbeschränkungen führen[1], sei es durch zu erwartende Änderungen der Siedlungsstruktur durch Zu- oder Abwanderung von Bewohnern und Wirtschaftsbetrieben und den sich daraus ergebenden langfristig eintretenden Folgen.

2. Sachlich und verfahrensmäßig werden Inhalt und Umfang der Beteiligung von Gemeinden im Raumordnungsverfahren vom Zweck dieser Beteiligung bestimmt.
In der Beteiligung von Gemeinden im Raumordnungsverfahren begegnen sich zwei korrelierende Zwecke, die der zum Teil als "kondominal" bezeichneten Natur der Raumordnung[2] entsprechen und das Gegenstromprinzip, das auch in diesem durch eine Fachplanung veranlaßten Raumordnungsverfahren gilt[3], absichern: Die Stellungnahme der Landesplanungsbehörde wird zur Unterrichtung der Gemeinden und umgekehrt.
Für die Gemeinden bedeutet die Beteiligung an der die örtliche Planung berührenden überörtlichen Planung zugleich einen verfahrensmäßigen präventiven Rechtsschutz.

a) Dabei gebietet ihre Stellung als Träger der örtlichen Planung eine vollständige und umfassende Unterrichtung über das überörtliche Flughafenprojekt.[4]
Diese Unterrichtung bezieht sich einmal auf die vom Planungsträger vorgelegten Projektunterlagen, wie etwa zeichnerische und beschreibende Darstellungen der gesamten Flughafenanlage, insbesondere des Startbahnsystems und seiner projektierten Lage im Raum, des zu erwartenden Bauschutzbereichs sowie - noch abstrahiert - von Lärmzo-

---

1) Vgl. oben 1. Abschnitt, B.II.2.
2) SCHMIDT-ASSMANN, Grundfragen, S. 131 f, 153 f; HALSTENBERG, S. 17; HENDLER, S. 42 f
3) BLÜMEL, DVBl 1973, S. 441 i.V.m. S. 440
4) Vgl. auch BayVGH v. 22.5.1969, Bay VBl. 1969, S. 322

nen äquivalenten Dauerschallpegels.
Zum anderen erstreckt sich das Unterrichtungsrecht der Gemeinden auch auf vor oder nach Einleitung des Raumordnungsverfahrens erstellte Gutachten etwa zur Eignung des in Aussicht genommenen Geländes als Flughafenstandort überhaupt oder zu Einzelfragen der Planung (Naturschutz, Flugsicherheit, Kosten) sowie auf die Stellungnahmen, Äußerungen und Ermittlungen anderer Verfahrensbeteiligter.
Das hat der BayVGH in seinem Beschluß vom 22.5.1969[1] für die Beteiligung von Gemeinden in dem für die Standortvariante Erding-Nord des Flughafens München durchgeführten Raumordnungsverfahren klargestellt und dazu ausgeführt:
Weil die Gemeinden nur Träger der örtlichen Planung seien, könnten sie im Raumordnungsverfahren nur die Belange ihrer eigenen örtlichen Planung, darüber hinaus aber nicht die Belange der grundsätzlich vorrangigen überörtlichen Planungsträger geltend machen. Dies könne aber nicht zur Folge haben, daß sie Einsicht nur in die Gutachten und Stellungnahmen fordern könnten, die etwas über die Auswirkungen des Flughafenprojekts gerade auf ihre jeweiligen Belange besagen. Eine solche Beschränkung der Akteneinsicht wäre nicht zu verwirklichen, denn es lasse sich nicht von vornherein sagen, ob ein Gutachten auch die Belange von beteiligten Gemeinden berühre. Den beteiligten Gemeinden müsse deshalb die Möglichkeit geboten werden, zu ihrer Unterrichtung sämtliche gutachtlichen Äußerungen anderer Stellen einzusehen und hieraus das zu verwerten, was für ihre örtlichen Belange von Bedeutung sein könne.[2]
Eine Ausnahme wird man allerdings für solche Äußerungen und Stellungnahmen machen müssen, die im Interesse des Bundes, eines Landes oder eines Verfahrensbeteiligten in sinngemäßer Anwendung

---

1) A.a.O.
2) Enger, aber durch die Ausführungen des Bay VGH widerlegt, HOSCH, BayVBl. S. 334, der eine Einsichtnahme in die Stellungnahmen anderer Beteiligter nur insoweit gewähren will, als sie für die Abgabe der eigenen Stellungnahme und zur Wahrung der zu vertretenden Belange notwendig ist. HOSCH befürchtet eine "unbegrenzte Fortsetzung des Verfahrens", wenn sich verschiedene Beteiligte überhaupt erst äußern wollen, wenn ihnen die Stellungnahmen aller anderen Beteiligten zur Einsicht vorliegen, um "das letzte Wort" haben zu können.

von § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO und § 29 Abs. 2 VwVfG[1] geheimzuhalten sind.

In dem bereits erwähnten Raumordnungsverfahren für den Flughafen München haben einige Gemeinden beansprucht, über alle ernsthaft in Betracht gezogenen anderen Standorte sowie die Erwägungen unterrichtet zu werden, die zu einem Verzicht auf diese Standorte geführt haben.
Ein derartiges Unterrichtungsrecht kann nur unter bestimmten Voraussetzungen anerkannt werden:
Bereits oben[2] wurde dargestellt, daß sich ein Raumordnungsverfahren grundsätzlich auf ein konkretes Projekt an einem konkreten Standort bezieht und kein Instrument einer vergleichenden Standortuntersuchung ist.
Dementsprechend stehen auch keine Standortalternativen zur Diskussion, die Frage gleicher Standortvorteile anderenorts wird nicht gestellt.[3]
Etwas anderes gilt nur dann, wenn in einem Raumordnungsverfahren gleichzeitig mehrere Standorte untersucht werden oder eine Standortuntersuchung mit einem negativen Ergebnis sofort im Hinblick auf einen anderen Standort fortgesetzt wird.
In diesen Fällen wird faktisch eine vergleichende Standortuntersuchung betrieben, so daß den beteiligten Gemeinden entsprechend dem Sachgehalt des Verfahrens die Alternativmöglichkeiten und die dazu angestellten Erwägungen offengelegt werden müssen.
In allen anderen Fällen können die Gemeinden eine solche Unterrichtung erst im luftrechtlichen Genehmigungsverfahren beanspruchen[4], weil hier die Eignung des in Aussicht genommenen Standorts für sich und im Vergleich zu möglichen Standortalternativen von der Genehmigungsbehörde geprüft wird.[5]

b) Es kommen verschiedene Formen der Unterrichtung in Betracht, die regelmäßig miteinander kombiniert werden können.
Über die Grundzüge des geplanten Vorhabens werden die Gemeinden durch Übersendung von Ausfertigungen der vom Planungsträger vorge-

---

1) Das VwVfG (des Bundes) gilt nicht unmittelbar für das landesrechtlich geregelte Raumordnungsverfahren.
2) A.II.4.
3) Vgl. auch BayVerfGH v. 26.2.1971, BayVBl. 1971, S. 225(226)
4) Siehe dazu ausdrücklich BVerwG v. 14.2.1969, ZLW 1969, S. 249 (251)
5) Vgl. auch Bay VGH v. 29.10.1969, BayVBl. 1970, S. 294; BayVerfGH v. 26.2.1971, BayVBl. 1971, S. 225 (226)

legten Planungsunterlagen, zeichnerischen Darstellungen und schriftlichen Erläuterungen des Vorhabens zu unterrichten sein. Dabei ist auf die Möglichkeit zu Stellungnahmen und Einwendungen in einer angemessenen Frist hinzuweisen.
Wünscht die beteiligte Gemeinde weitere Informationen, so hat ihr die Landesplanungsbehörde zumindest Akteneinsicht in entsprechender Anwendung von § 29 Abs. 3 VwVfG sowie die Möglichkeit zu gewähren, von dem Akteninhalt unter Beachtung der kostenrechtlichen Bestimmungen Abschriften oder Ablichtungen zu fertigen.[1)]
Enthalten die Planungsunterlagen - wie es bei der Planung von Flughäfen regelmäßig der Fall sein wird - fachliche Gutachten und Stellungnahmen, etwa technische oder medizinische Lärmgutachten, die nicht nur in ihren Grundlagen, sondern auch in ihren konkreten Ergebnissen für den Laien nicht nachprüfbar sind, so sind diese in einem Erörterungstermin oder einer schriftlichen Darstellung von der Raumordnungsbehörde unter Beteiligung der betreffenden Fachstelle zu erläutern.[2)]

c) Den beteiligten Gemeinden ist stets Gelegenheit zur Abgabe schriftlicher Stellungnahmen und Erhebung von Einwendungen zu geben.[3)]
Werden Einwendungen erhoben, so empfiehlt es sich für die Landesplanungsbehörde, einen Erörterungstermin anzuberaumen, in dem die Beteiligten in gemeinsamer Sitzung das Vorhaben erörtern können und in dem der Planungsträger, durch dessen Vorhaben das Vorhaben ausgelöst wurde, seine Planung vertreten kann.[4)]
Ein mündliches Anhörungs- und Erörterungsverfahren ist unter Rechtsschutzgesichtspunkten schon deshalb geboten, weil ein solches Verfahren gegenüber einem schriftlichen Verfahren bei mehreren Beteiligten zu einer besseren Abstimmung der gegensätzlichen Interessen führen kann.[5)]

---

1) Siehe dazu BayVGH v. 22.5.1969, BayVBl. 1969, S. 322; HOSCH, BayVBl. 1974, S. 334; allgemein: KOPP, § 29 Anm. 7
2) Das VG München v. 22.11.1971, LUMBl. 1972, S. 66 hat die Frage, ob eine solche Verpflichtung besteht, offengelassen.
3) OVG Lüneburg v. 17.4.1970, NJW 1974, S. 821 f
4) Vgl. auch II. Nr. 6 des RdErl. d. Nds. Innenministers v. 14.10. 1966 (MBl. S. 942)
5) OVG Rheinland-Pfalz v. 23.6.1969, VwRspr 21, S. 222 (223)

C. Klage und Anspruch auf Durchführung eines Raumordnungsverfahrens

Gemeinden, die etwa aufgrund von Vorarbeiten des Flughafenunternehmers nach § 7 Abs. 1 LuftVG oder der Beauftragten der Genehmigungsbehörde nach § 7 Abs. 3 LuftVG oder in anderer Weise amtlich oder halbamtlich von der Absicht erfahren, in ihrer Nähe oder auf ihrem Gebiet einen Flughafen zu errichten oder dort Erweiterungsmaßnahmen durchzuführen, haben aus verschiedenen, zumeist kumulativ gegebenen Gründen ein Interesse an der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens für den in Aussicht genommenen Flughafenstandort.
Da ist einmal die Erwartung, daß sich in diesem Verfahren die Unverträglichkeit einer solchen Anlage in diesem Raum herausstellen werde, zum anderen aber auch die Aussicht, durch die gesetzlich vorgeschriebene Beteiligung im Raumordnungsverfahren dessen Ergebnis beeinflussen zu können. Schließlich wird auch die mit der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens verbundene Verzögerung der Flughafenplanung ein wichtiger Grund sein[1], ein solches Verfahren bei der zuständigen Landesplanungsbehörde zu beantragen.[2] Gibt die angerufene Landesplanungsbehörde einem solchen Antrag nicht statt, so stellt sich die Frage, in welcher Form die Gemeinden ihren möglicherweise bestehenden Anspruch auf Durchführung eines Raumordnungsverfahrens gerichtlich durchsetzen können.

I. Die Klageform

Weder die Entscheidung über die Einleitung eines Raumordnungsverfahrens noch seine Durchführung stellt einen Verwaltungsakt dar. Das Raumordnungsverfahren ist vielmehr eine andere, schlichte Verwaltungshandlung[3], die auf die Verpflichtung der zuständigen Landesplanungsbehörde zur Durchführung eines Raumordnungsverfahrens gerichtete Klage daher eine Leistungsklage.[4]

---

1) Siehe zur "Anerkennung" der Verzögerungsabsicht als rechtsschutzwürdig VG München v. 24.5.1971, DVBl 1971, S. 796
2) Die Einleitung eines Raumordnungsverfahrens auf Antrag eines Planungsträger sehen vor § 31 a Abs. 1 ba-wü LPlG, Art. 23 Abs. 2 bay LPlG, § 18 Abs. 1 rh-pf LPlG und § 14 Abs. 1 schl-h LPlG
3) Diese Ausführungen beziehen sich nicht auf das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens, die landesplanerische Beurteilung.
4) Ebenso VG München v. 24.5.1971, DVBl 1971, S. 796; OVG Lüneburg v. 17.11.1970, DÖV 1971 S. 495; BayVGH v. 20.11.1972, BayVBl. 1974, S. 45; BLÜMEL, DVBl 1973, S. 437; BEINE, Rechtsschutz, S. 23

II. Der der Klage zugrundeliegende Anspruch

1. Die Stellungnahmen in Rechtsprechung und Rechtslehre

Die Frage, ob Gemeinden einen Anspruch auf Durchführung eines Raumordnungsverfahrens haben, ist - soweit ersichtlich - bisher nur in dem nachstehend genannten Umfang bejaht worden.
Die weitestgehende rechtsschutz- und gemeindefreundlichste Ansicht vertritt BLÜMEL.[1)]
Nach seiner Ansicht soll § 4 Abs. 5 ROG den dort erwähnten Gemeinden einen Rechtsanspruch auf Einleitung und Durchführung eines solchen Verfahrens gewähren, wenn sie im konkreten Fall von dem Vorhaben eines anderen Planungsträgers berührt werden. Dieser Anspruch soll sich nicht nur aus dem verfahrensmäßigen Inhalt des § 4 Abs. 5 ROG ergeben, sondern auch aus der Verpflichtung des § 5 Abs. 2 Satz 2 ROG, nach der die Gemeinden bei der Aufstellung verbindlicher Ziele der Landesplanung zu beteiligen sind. Solange solche Ziele nicht vorhanden seien, sei die damit bestehende Lücke durch ein nach § 4 Abs. 5 ROG notwendiges Raumordnungsverfahren zu schließen. Soweit die Landesplanungsgesetze die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens von einer (positiven) Ermessensentscheidung der zuständigen Behörde abhängig machen, verstoße diese Ermessenseinräumung gegen die zwingende bundesrechtliche Vorschrift des § 4 Abs. 5 ROG.
Aus dem Wesen von Raumordnung und Landesplanung als kondominaler Verwaltung zwischen Staat und Gemeinden sollen letztere auch ein Raumordnungsverfahren beanspruchen können, das sich auf das Gebiet anderer Gemeinden bezieht.[2)]

Das VG München[3)] hat einen Anspruch der Gemeinden auf Durchführung eines Raumordnungsverfahrens im luftrechtlichen Genehmigungsverfahren nach § 6 LuftVG bejaht und diesen "in zwei Stufen konstruiert": Im luftrechtlichen Genehmigungsverfahren stehe den Gemeinden ein Recht auf Einahltung der Verfahrensbestimmungen zu; diese geböten die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens.

---

1) DVBl 1973, S. 438 ff
2) So muß man die Ausführungen auf S. 440, die sich gegen insoweit anderslautende Stellungnahmen in der Rechtsprechung wenden, verstehen.
3) V. 24.5.1971, DVBl 1973, S. 796 ff

Während die Grundlage dieses "formellen Rechts auf Einhaltung der gesetzlichen Verfahrensbestimmungen"[1] in der durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützten Rechtsstellung der Gemeinden gesehen wird, soll sich die (objektive) Verpflichtung zur Durchführung eines Raumordnungsverfahrens aus der Raumordnungsklausel des § 6 Abs. 2 Satz 1 LuftVG[2] oder aus der landesrechtlichen Regelung dieses Verfahrens ergeben.
Soweit diese der zuständigen Behörde im Hinblick auf die Durchführung eines solchen Verfahrens Ermessen einräume, sei dieses "bei einem so raumbedeutsamen Projekt wie dem eines Großflughafens (...) dahingehend eingeschränkt, daß "nur" die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens ermessensgerecht sein (könne)".[3]
Demgegenüber will BIELENBERG[4] einen Anspruch der Gemeinden auf Durchführung eines Raumordnungsverfahrens aus Bundesrecht "unter Berücksichtigung des Sinngehalts der Vorschriften des ROG" in den Fällen anerkennen, in denen ein Abstimmungsverfahren offensichtlich nicht zum Ausgleich der beteiligten Belange geeignet sei.

Soweit diese Meinungen aus bundesrechtlichen Vorschriften, § 4 Abs. 5 ROG oder § 6 Abs. 2 LuftVG, einen Anspruch auf Durchführung eines Raumordnungsverfahrens herleiten, kann ihnen schon deshalb nicht gefolgt werden[5], weil diese Vorschriften - wie oben dargestellt[6] - keine Aussage über die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens enthalten.
Ein Anspruch auf Durchführung eines Raumordnungsverfahrens kann sich vielmehr nur aus den einschlägigen Vorschriften der Landesplanungsgesetze ergeben.
Diese Frage ist, sieht man von der zu Art. 23 Abs. 2 bay LPlG vom VG München vertretenen bejahenden Ansicht[7] ab, bisher in der

---

1) A.a.O., S. 797
2) Siehe oben A.I.2.a)
3) DVBl 1971, S. 796 (797)
4) BIELENBERG, in: ERNST/ZINKAHN/BIELENBERG, § 1 Rdnr. 18 u
5) Ebenso BADURA, BayVBl. 1976, S. 517, allerdings ohne Begründung, und für § 6 Abs. 2 Satz 1 LuftVG BVerwG v. 21.2.1973, DVBl 1973, S. 448 (450) mit der Begründung, § 6 Abs. 2 Satz 1 LuftVG wende sich allein an die - für die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens unzuständige - Luftfahrtbehörde.
6) A.I.2.b)
7) V. 24.5.1971, DVBl 1971, S. 796 (797)

Rechtsprechung offengelassen[1] und in der Literatur zwar gestellt, aber nicht beantwortet worden.[2]

2. Der Anspruchsgehalt der landesrechtlichen Vorschriften über das Raumordnungsverfahren

Die Landesplanungsgesetze stellen die Durchführung von Raumordnungsverfahren in das Ermessen der zuständigen Behörde.
Das gilt nicht nur für die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz, in denen ein Raumordnungsverfahren durchgeführt werden "kann" und bereits der Wortlaut der einschlägigen Vorschriften[3] auf ein eingeräumtes Ermessen hinweist.[4]

Auch in den Ländern Hessen und Schleswig-Holstein, in denen die Landesplanungsbehörde ein Raumordnungsverfahren "soweit" bzw. "sofern erforderlich" durchführt[5], ist diese nicht "gebunden"[6]; die dort geltenden Regelungen räumen gleichfalls Ermessen[7] ein.

Daraus folgt, daß die Landesplanungsgesetze, wenn nicht ein Fall der Ermessensreduzierung auf Null[8] vorliegt, keinen Anspruch auf eine bestimmte Entscheidung über die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens, sondern nur einen Anspruch auf fehlerfreie Ermessensentscheidung gewähren können.

Nach heute überwiegend vertretener Ansicht[9] soll ein auf eine Leistung der Verwaltung gerichteter Anspruch auf fehlerfreie Ermessensentscheidung[10] bestehen, wenn die Normen, die der Verwaltung das Ermessen einräumen, dem Interesse des Anspruchstellers dienen.[11]

---

1) OVG Lüneburg v. 17.11.1970, DÖV 1971, S. 495 zu § 8 Abs. 1 schl-h LPlG a.F.; BayVGH v. 17.5.1972, DVBl 1971, S. 790 (794) zu Art. 23 Abs. 2 bay LPlG
2) BIELENBERG, in: ERNST/ZINKAHN/BIELENBERG, § 1 Rdnr 18 q und 18 u
3) §§ 31 a Abs. 1 ba-wü LPlG, Art. 23 Abs.2 bay LPlG, 15 Abs. 1 NROG, 18 Abs. 1 rh-pf LPlG
4) WOLFF/BACHOF I, § 31 II c 2.
5) § 11 Abs. 1 hess LPlG, § 14 Abs. 1 schl-h LPlG
6) Zur gebundenen Verwaltung siehe siehe WOLFF/ BACHOF I, § 31 I b.
7) Ebenso ERBGUTH, S. 71; BADURA, BayVBl. 1976, S. 517
8) Vgl. dazu WOLFF/BACHOF I, § 31 II c 2
9) BVerwG v. 7.1.1972, BVerwGE 39, S. 235 (236 f); HAUEISEN, DVBl 1952, S. 521 ff; HOFFMANN-BECKING, DVBl 1970, S. 852 f; DERS., JUS 1973, S. 617; RANDELZHOFER, BayVBl. 1975, S. 575 f; DERS., BayVBl. 1975, S. 607
10) Davon zu unterscheiden ist das Recht auf fehlerfreie Ermessensentscheidung, das etwa durch eine ermessensfehlerhafte Belastung seitens der Verwaltung verletzt sein kann. Vgl. auch unten 3. Teil, 5. Abschnitt, C.I.3. Zur Unterscheidung von "Abwehr- und Anspruchssituation" vgl. insbesondere HAUEISEN, a.a.O., S. 523 f.

Alle Landesplanungsgesetze, die Regelungen über ein Raumordnungsverfahren enthalten, sehen dieses als Instrument der Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen vor.
Damit dient es auch dem Ausgleich miteinander kollidierender Interessen der überörtlichen und der örtlichen Planung.[1] Eine solche Kollisionslage liegt regelmäßig bei der Planung eines Flughafens, die und der erhebliche Auswirkungen auf die Ortsplanung benachbarter Gemeinden haben, vor, so daß zumindest in diesem Zusammenhang die Frage, ob die Vorschriften über das Raumordnungsverfahren auch im Interesse gemeindlicher Planungsträger bestehen, zu bejahen ist.[2]
Allerdings folgt daraus zugleich eine Begrenzung des Schutzzwecks dieser Vorschriften: Sie dienen nur den durch die überörtliche Planung betroffenen Gemeinden, nicht Gemeinden überhaupt, so daß diese zwar eine ermessensfehlerfreie Entscheidung darüber beanspruchen können, ob für ihren Raum, der als Standort eines Flughafens in Aussicht genommen wurde und für den sie die Planungshoheit besitzen, ein Raumordnungsverfahren durchzuführen ist; sie können aber keine Entscheidung in dieser Form darüber beanspruchen, ob ein Raumordnungsverfahren zur Prüfung der Eignung eines anderen Standortes für das Projekt im Bereich einer anderen Gemeinde durchzuführen ist.[3]

Fortsetzung der FN

11) Nur zur Begründung von Leistungsansprüchen kann der dieser Ansicht zugrundeliegenden "Schutznormtheorie" gefolgt werden. Zur Begründung (und Begrenzung) von Abwehransprüchen ist sie hingegen ungeeignet. Vgl. unten 3. Teil, 5. Abschnitt, C.I.2.

1) Vgl. dazu OVG Lüneburg v. 12.11.1970, DÖV 1971, S. 495 (496)

2) Dieser Schutzzweck kann nicht bereits dem den Gemeinden als berührten Planungsträgern eingeräumten Beteiligungsrecht entnommen werden. Nach der Rechtsprechung des BVerwG (v. 20.10. 1972, BVerwGE 41, S. 58 (64 f)m.w.N.) dienen Verfahrensvorschriften grundsätzlich nur dem Schutz des materiellen Rechts; subjektive Rechte gewähren sie nur dort, wo der der Rechtsnorm zugrundeliegende Schutzzweck dies ergibt. Demnach ist ein hinter dem Beteiligungsrecht stehendes subjektives Recht zu ermitteln.

3) Im letzteren Sinne auch BayVGH v. 17.5.1972, DVBl 1972, S. 790 (794 f); a.A. offenbar BLÜMEL, DVBl 1973, S. 440 f, der insoweit nicht auf die berührte Planungshoheit als "Schutzgut" abstellt, sondern darauf, daß Raumordnung und Landesplanung keine ausschließlich staatliche, sondern von Staat und Gemeinden gemeinsam wahrgenommene - deshalb: kondominale - Aufgabe sei.

III. Das Rechtsschutzbedürfnis für die Klage im luftrechtlichen Planungsverfahren

1. Der BayVGH[1] als Berufungsgericht und das BVerwG als Revisionsgericht[2] haben die Klagen von Gemeinden, im luftrechtlichen Genehmigungsverfahren ein Raumordnungsverfahren im Hinblick auf einen anderen Standort durchzuführen, als Inanspruchnahme vorbeugenden Rechtsschutzes angesehen und mangels ausreichenden Rechtsschutzbedürfnisses als unzulässig abgewiesen.[3]
Beide Gericht gehen davon aus, daß die Gemeinden in der Besorgnis, durch die Erteilung einer luftrechtlichen Genehmigung ohne vorherige Durchführung eines Raumordnungsverfahrens in ihren Rechten verletzt zu werden, "eine nach ihrer Ansicht drohende Rechtsverletzung durch die klageweise Geltendmachung behaupteter und befürchteter Verfahrensmängel des luftrechtlichen Genehmigungsverfahrens vor dessen Abschluß verhindern wollen".[4]
Ein Rechtsschutzbedürfnis für die Inanspruchnahme solchen vorbeugenden Rechtsschutzes schon vor Erlaß der luftrechtlichen Genehmigung oder des luftrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses bestehe nicht, weil den Gemeinden ein Abwarten dieser Entscheidungen zuzumuten sei. Im Rahmen ihrer Anfechtung könne der bereits jetzt geltend gemachte angebliche Verfahrensfehler gerügt werden.
Eine Vorverlegung des Rechtsschutzes verbiete sich auch aus Gründen einer sinnvollen Konzentration des Rechtsschutzes.[5] Verselbständigte Klagebegehren bezüglich einzelner Rechtsfragen eines Verwaltungsverfahrens, die als Elemente einer späteren Entscheidung ohnehin einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich seien, seien einer solchen Konzentration abträglich und verzögerten den Rechtsschutz, indem sie die abschließende Entscheidung über den

---

1) v. 17.5.1972, DVBl 1972, S. 790 (791 f)
2) v. 21.2.1973, DVBl 1973, S. 448 ff
3) Zustimmend FROMM, BauR 1973, S. 267 f sowie BEINE, Rechtsschutz, S. 22 f
4) BayVGH v. 17.5.1972, DVBl 1972, S. 790 (791); BVerwG v. 21.2. 1973, DVBl 1973, S. 448
5) Vgl. dazu bereits die Ausführungen im Hinblick auf das Verhältnis von luftrechlicher Genehmigung und Planfeststellung im Urteil des BVerwG v. 11.10.1968, NJW 1969, S. 740 f und im Hinblick auf die Anfechtung einer Weisung nach § 11 Energiewirtschaftsgesetz BayVGH v. 20.11.1972, BayVBl. 1972, S. 43 (44).

Eingriffsakt hinausschöben.[1]

Es spricht nichts dafür, daß diese Ausführungen des BayVGH und des BVerwG nur dann Geltung besitzen sollen, wenn die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens nach Einleitung des luftrechtlichen Genehmigungsverfahrens beansprucht wird; sie dürften vielmehr allgemein für die gerichtliche Durchsetzung eines derartigen Anspruchs im luftrechtlichen Planungsverfahren, insbesondere auch vor Beginn des Genehmigungsverfahrens gelten.

2. Die Qualifizierung eines solchen Klagebegehrens als unzulässige Inanspruchnahme vorbeugenden Rechtsschutzes ist unzutreffend.

Zu dieser Qualifizierung gelangen die genannten Entscheidungen, weil sie die Frage der Notwendigkeit eines Raumordnungsverfahrens als singuläre Vorfrage des luftrechtlichen Genehmigungsverfahrens ansehen. Damit werden der Charakter und die Zweckbestimmung des Raumordnungsverfahrens als gegenüber dem luftrechtlichen Genehmigungsverfahren eigenständigen Verfahren[2] verkannt. Bereits ein Blick in die einschlägigen Vorschriften der Landesplanungsgesetze zeigt, daß der Zweck eines Raumordnungsverfahrens sich nicht in der Forderung des § 6 Abs. 2 Satz 1 LuftVG erschöpft, festzustellen, ob die in Frage stehende raumbedeutsame Maßnahme die Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung angemessen berücksichtigt.
Über diesen inhaltlichen Unterschied hinaus weist das Raumordnungsverfahren auch formelle Unterschiede gegenüber dem luftrechtlichen Genehmigungsverfahren auf, die einmal die Zuständigkeit der federführenden Behörde, zum anderen die zu beteiligenden anderen Stellen betreffen; dabei ist zu bedenken, daß sich diese unterschiedliche formelle Gestaltung beider Verfahren auf ihr (inhaltliches) Ergebnis auswirken kann.

3. Kann sonach eine vor Erteilung der luftrechtlichen Genehmigung erhobene Klage auf (ermessensfehlerfreie Entscheidung über die) Durchführung eines Raumordnungsverfahrens nicht als Inanspruchnahme vorbeugenden Rechtsschutzes angesehen werden, so ist

---

1) BayVGH v. 12.5.1972, DVBl 1972, S. 790 (792); BVerwG v. 21.2. 1973, DVBl 1973, S. 448 (450)
2) Ebenso BayVGH v. 22.5.1969, BayVBl. 1969, S. 322 (323) und BLÜMEL, DVBl 1973, S. 437 f

auch die weiterhin vom BayVGH und vom BVerwG angeführte "Konzentrations-Maxime" nicht geeignet, die Kontrolleröffnung in diesem Zusammenhang zu regeln.
Diese ausdrücklich zum Schutz der Gerichte vor "einer erheblichen Belastung" und im "legitimen öffentlichen Interesse an der zügigen Durchführung notwendiger Verwaltungsverfahren" aufgestellte Sachurteilsvoraussetzung[1] kann mit Rücksicht auf die gleichfalls schutzwürdigen durch das Verwaltungsverfahren bedrohten oder schon beeinträchtigten Rechte der Betroffenen nur dort die gerichtliche Kontrolle verschließen, wo sichergestellt ist, daß die erst auf der letzten oder einer der letzten Stufen eines mehrstufigen Planungsverfahrens eröffnete Kontrolle nicht zur Rechtsschutzlosigkeit führt.[2]

Verweist man - wie es der BayVGH und das BVerwG tun - die an der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens interessierten Gemeinden auf die Anfechtung der luftrechtlichen Genehmigung oder Planfeststellung, so mag dabei zwar geltend gemacht werden können, das Unterlassen des zuvor beantragten Raumordnungsverfahrens sei ein Verfahrensfehler und habe sich in dem nunmehr angefochtenen Verwaltungsakt niedergeschlagen; der damit gewährte Rechtsschutz entspricht aber nicht dem mit der Klage auf Durchführung eines Raumordnungsverfahrens begehrten Rechtsschutz, weil er vielleicht zu einer Aufhebung der angefochtenen Verwaltungsakte, nicht aber (unmittelbar) zu einem Raumordnungsverfahren führt.
Will man daher den Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens, der als solcher ohnehin bereits "von minderem Wert" ist, im luftrechtlichen Verfahren nicht gänzlich auflösen, so darf man seine gerichtliche Durchführbarkeit nicht unter Hinweis auf entgegenstehende Erfordernisse eines konzentrierten Rechtsschutzes verweigern.

---

1) Offenbar als Spielart des Rechtsschutzbedürfnisses gemeint; vgl. BayVGH v. 17.5.1972, BayVBl. 1972, S. 790 (792).
2) Vgl. dazu auch BROHM, S. 290; BLÜMEL, DVBl 1972, S. 790 FN 45; DERS., DVBl 1973, S. 441 f; WOLFF III, § 158 II 6 b; SCHOLZ, Verwaltungsverantwortung, S. 201 FN 232

D. Die mittelbare Kontrolleröffnung durch Inzidentkontrolle als Rechtsschutzform gegenüber dem Ergebnis eines Raumordnungsverfahrens

Das (positive) Ergebnis eines Raumordnungsverfahrens, die landesplanerische Beurteilung mit dem Inhalt, daß sich der geplante Flughafen oder eine Flughafenerweiterung in den Raum einfügt oder aus der Sicht der Landes- und Regionalplanung keine Bedenken gegenüber dem Projekt bestehen, kann ebenso wie etwa ein Flughafenplanungsziel[1] mittelbar im Wege der Inzidentkontrolle gerichtlich kontrolliert werden.[2]
Für Gemeinden besteht die Möglichkeit einer solchen Inzidentkontrolle, wenn sie im Wege der Verpflichtungsklage die ihnen unter Hinweis auf eine die Flughafenplanung befürwortende, jedenfalls aber nicht ablehnende landesplanerische Beurteilung versagte Genehmigung ihrer Bauleitpläne beanspruchen.

Ebenso kann auch eine Privatperson, der die Genehmigung eines Bauvorhabens oder einer gewerblichen, der Anlage oder dem Betrieb eines Flughafens entgegenstehenden Anlage aus demselben Grund verweigert wird, eine Inzidentkontrolle erreichen.

Schließlich kommt eine mittelbare Kontrolle des Ergebnisses eines im Rahmen einer Flughafenplanung durchgeführten Raumordnungsverfahrens auch bei der Anfechtung der luftrechtlichen Genehmigung (§ 6 LuftVG) oder der Planfeststellung (§ 9 LuftVG) in Betracht, wenn und soweit diesen Verwaltungsakten die landesplanerische Beurteilung zugrundeliegt.[3]

E. Die unmittelbare Kontrolleröffnung gegenüber dem Ergebnis des Raumordnungsverfahrens.

Auf die Beziehungen zwischen den Formen des Rechtsschutzes und den Formen seiner Gegenstände ist bereits oben[4] hingewiesen worden.

---

1) Vgl. dazu oben 1. Abschnitt, A. III.
2) Es ist aber auch in diesem Zusammenhang auf die Insuffizienz eines derartigen Rechtsschutzes hinzuweisen. Vgl. oben 1. Abschnitt, A. III. 3.
3) Dabei soll an dieser Stelle noch nicht erörtert werden, ob und von welchen Rechtsschutzinteressierten die luftrechtliche Genehmigung, der ein Planfeststellungsverfahren nachfolgt, angefochten werden kann. Vgl. dazu 3. Teil, 5. Abschnitt.
4) 1. Abschnitt, C. II. 1.

Die danach bestehende Abhängigkeit der Rechtsschutzform von der Rechtsform des Ergebnisses eines Raumordnungsverfahrens macht es notwendig, zunächst diese Rechtsform zu bestimmen.

I. Die Rechtsform des Ergebnisses eines Raumordnungsverfahrens

1. Der Regelungsgehalt und die Adressaten des Ergebnisses

Einige Landesplanungsgesetze[1] oder Verwaltungsvorschriften für die Durchführung von Raumordnungsverfahren[2] weisen ausdrücklich darauf hin, daß das Raumordnungsverfahren keine unmittelbaren Rechtswirkungen besitze, insbesondere nicht im Verhältnis zwischen Planungsträger und den von der Planung Betroffenen, daß es weder anderen, nach sonstigen Rechtsvorschriften vorgeschriebenen Verfahren vorgreife, noch etwa erforderliche Erlaubnisse, Genehmigungen, Bewilligungen und sonstige Entscheidungen ersetze. Diese Charakterisierung soll auch auf die Raumordnungsverfahren der Länder zutreffen, die keine derartigen ausdrücklichen Bestimmungen besitzen.[3]

Dementsprechend wird das Raumordnungsverfahren als ein lediglich vorklärendes Verfahren ohne rechtsverbindlichen Abschluß[4], der wegen seiner lediglich vorbereitenden unverbindlichen Natur nicht unmittelbar auf die Planungshoheit "betroffener" Gemeinden einwirken könne[5], oder - bezogen auf die Flughafenplanung - als rechtlich unverbindlicher Meinungsbildungsprozeß bezeichnet; in ihm werde nicht über die Errichtung des Flughafens entschieden, sondern nur rechtlich unverbindlich geprüft, ob das als Flughafenstandort in Aussicht genommene Gelände vom Standpunkt der Raumordnung und Landesplanung geeignet sei.[6]

Unverbindlich und deshalb ohne unmittelbare Rechtswirkungen ist

---

1) § 31 a Abs. 5 ba-wü LPlG, § 11 Abs. 2 hess LPlG
2) I Nr. 3 RdErl. d. Nds. Innenministers v. 22.9.1966 (MBl. S.942); IV Nr. 4 der Bekanntmachung über die Durchführung von Raumordnungsverfahren des Bayrischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen v. 24.11.1971 (LUMBl. S. 17)
3) Vgl. HOSCH, BayVBl. 1974, S. 335 und ERBGUTH, S. 74 ff, der allerdings nicht deutlich genug zwischen der landesplanerischen Beurteilung und ihrer Durchsetzung, der er Regelungscharakter im Sinne des Verwaltungsbegriffs beimißt, unterscheidet.
4) BayVGH v. 22.5.1969, BayVBl. 1969, S. 322
5) BayVerfGH v. 26. 2.1971, BayVBl. 1971, S. 225 (226)
6) HOFMANN, § 6 Rdnr. 12

das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens allerdings nur im Verhältnis zu Dritten, außerhalb der (Landes-) Verwaltung Stehenden.[1] Gegenüber der Flughafen-Genehmigungsbehörde entfaltet die landesplanerische Beurteilung allerdings Bindungswirkung. Sie hat diese bei der im Rahmen des luftrechtlichen Genehmigungsverfahrens anzustellenden Prüfung, ob das Projekt die Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung angemessen berücksichtigt, zugrundezulegen.[2] Diese interne Verpflichtung folgt aus dem Grundsatz, daß die landesplanerische Beurteilung zu berücksichtigen ist, wenn über Raumordnungsklauseln - wie § 6 Abs. 2 Satz 1 LuftVG - Gesichtspunkte der Landesplanung in die Entscheidungsfindung der fachgesetzlich zuständigen Behörde einfließen.[3] Denn die staatliche Aufgabenverteilung weist gerade den Landesplanungsbehörden die Aufgabe der Ermittlung und Beurteilung der Erfordernisse der Landesplanung sowie die Prüfung, ob ihnen ein raumbedeutsames Projekt entspricht, zu und schließt andere Behörden von einer solchen - möglicherweise abweichenden - Beurteilung aus.

Für das luftrechtliche Planungsverfahren bedeutet diese Monopolisierung der landesplanerischen Beurteilung eines Flughafenprojekts sowie ihre verfahrensmäßige Eigenständigkeit eine weitere Verfahrensteilung.[4]

Es wird der Teil der Standortfrage beantwortet, der sich auf die Übereinstimmung des Flughafenprojekts mit den Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung bezieht. Da die anderen Teile der Standortfrage, etwa der Gesichtspunkt der Flugsicherheit oder der Kosten, von der Genehmigungsbehörde durchaus negativ beantwortet werden können, liegt mit der positiven landesplanerischen Beurteilung eines für ein Flughafenprojekt in Aussicht genommenen Geläu-

---

1) BayVGH v. 20.11.1972, BayVBl. 1974, S. 43 (45); BIELENBERG, in: ERNST/ZINKAHN/BIELENBERG, § 1 Rdnr. 18 v; ZINKAHN/BIELENBERG, § 3 Anm. 12

2) FORSTHOFF/BLÜMEL, S. 114 ff; HOSCH, BayVBl. 1974, S. 335; BADURA, BayVBl. 1976, S. 517; GÖB, structur 1972, S. 217; a.A., aber widersprüchlich, HOFMANN, § 6 Rdnr 12, der einmal sagt, daß die Genehmigungsbehörde nicht an das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens gebunden sei, dann aber von "interner Bindungswirkung" spricht.

3) FORSTHOFF/BLÜMEL, S. 114 ff; HOSCH, BayVBl. 1974, S. 335

4) Das BVerwG v. 21.2.1973, DVBl 1973, S. 448 (450) hat die Frage offengelassen, ob das Raumordnungsverfahren neben dem Genehmigungs- und dem Planfeststellungsverfahren als weiteres Teilverfahren des stufenweise gegliederten luftrechtlichen Planungsverfahrens anzusehen sei.

des dessen Standort noch nicht fest.[1]

2. Das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens als interner Mitwirkungsakt

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, daß das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens keine unmittelbaren Rechtswirkungen nach außen zeitigt. Es kann deshalb nach der überkommenen Verwaltungsaktlehre[2] kein Verwaltungsakt sein.[3]

Dem steht nicht entgegen, daß die Landesplanungsbehörde im Raumordnungsverfahren ausschließlich bestimmte Aufgaben wahrnimmt und ihre Beurteilung der Entscheidung der Genehmigungsbehörde zugrundezulegen ist. Liegt die landesplanderische Beurteilung eines Flughafenprojekts vor, so entfällt zwar eine kongruente Prüfung durch die Genehmigungsbehörde[4], damit tritt aber nicht bereits eine unmittelbare Rechtswirkung dieser Beurteilung gegenüber außerhalb der Landesverwaltung stehende Dritte ein. Ihnen gegenüber wird sie erst mit der Entscheidung der Genehmigungsbehörde - und damit unmittelbar - wirksam.

Zugunsten eines effektiven, das heißt frühzeitigen und ausreichenden Rechtsschutzes wird neuerdings[5] die überkommene Unterscheidung zwischen Verwaltungsakt (mit Außerwirkung) und Verwaltungsinternum (ohne Außenwirkung) jedenfalls partiell aufgegeben und al-

---

1) Anders ist es, wenn bereits alle anderen Teile der Standortfrage positiv beantwortet sind und nur noch die Teilfrage der raumordnerischen Eignung offen ist, oder wenn die politische Entscheidung über die Standortfrage von der landesplanerischen Teilfrage abhängig gemacht wird. Dann kommt ihrer Beantwortung im Raumordnungsverfahren - faktisch - die größte, da letztentscheidende Bedeutung zu. So bei der Planung des Flughafens München, wodurch sich das BayVGH v. 22.5.1969, BayVBl. 1969, S. 322 (323) genötigt sah, den auf Akteneinsicht klagenden Gemeinden schon vor Abschluß des Raumordnungsverfahrens Rechtsschutz zu gewähren.

2) Siehe heute auch § 35 VwVfG

3) Ebenso BayVGH v. 20.11.1972, BayVBl. 1974, S. 43 (45); HOSCH, BayVBl. 1974, S. 325; BIELENBERG, in: ERNST/ZINKAHN/BIELENBERG, § 1 Rdnr 18 v

4) Ob die Landesplanungsbehörde im Verhältnis zur Genehmigungsbehörde auch dann ausschließlich zur Prüfung der angemessenen Berücksichtigung raumordnerischer Erfordernisse (§ 6 Abs. 2 Satz 1 LuftVG) berufen ist, wenn ein Raumordnungsverfahren nicht eingeleitet wird, ist eine Frage des verfahrensrechtlichen Inhalts des § 6 Abs. 2 Satz 1 LuftVG, die hier abschließend nicht zu entscheiden ist. Vgl. dazu FORSTHOFF/BLÜMEL, S. 133 ff, 138 ff u. oben A.I.2.

5) Vgl. BROHM, S. 290 f; SCHOLZ, Verwaltungsverantwortung, S. 190 f m.w.N.

lein auf die mit der Verwaltungshandlung verbundene Beschwer als Kriterium der Kontrolleröffnung abgestellt.[1)]
In Anknüpfung an die obige Darstellung[2)] zum Teilregelungscharakter des Ergebnisses des Raumordnungsverfahrens ließe sich vertreten, daß sachlich abgrenzbare Teilfragen, die von einer anderen als der nach außen entscheidenden Stelle kraft besonderer Sachkunde abschließend behandelt werden, nicht verwaltungsintern entschieden werden (können).
Dann müßte diese Entscheidung als Teilregelung eine Beschwer enthalten, die über den Innenbereich der Verwaltung hinausweist.[3)]
Eine solche Beschwer enthält ein teilregelnder - eigentlich verwaltungsinterner - Mitwirkungsakt, wenn er die "Außenentscheidung" rechtlich oder faktisch "präfixiert".
Da die (positive) landesplanerische Beurteilung des in Aussicht genommenen Flughafenstandorts nur eine, wenn auch möglicherweise sehr wesentliche, Vorfrage der luftrechtlichen Genehmigung beantwortet, sind ihre anderen Voraussetzungen[4)] noch offen und können für den landesplanerisch optimalen Standort verneint werden[5)], so daß eine "Präfixierung" der Genehmigung durch die landesplanerische Beurteilung nicht eintritt.
Die landesplanerische Beurteilung erweist sich damit als ein verwaltungsinterner Mitwirkungsakt, ähnlich einer Anhörung oder Begutachtung.[6)]

II. Die Rechtsschutzform gegenüber dem Ergebnis des Raumordnungsverfahrens

Da die landesplanerische Beurteilung kein Verwaltungsakt ist, kann sie nicht mit der Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 VwGO) angefochten werden.

---

1) Dabei wird allerdings nicht deutlich, ob die Kontrolle durch Ausweitung der Rechtsform bei konstanter Rechtsschutzform oder umgekehrt durch Ausweitung der Rechtsschutzform bei konstanter Rechtsform eröffnet werden soll.
2) Vgl. 1.
3) Vgl. die auf die Beschwer bzw. Eingriffsbestimmtheit abstellenden Ausführungen von SCHOLZ, Verwaltungsverantwortung, S. 191, 197
4) Vgl. den Wortlaut des § 6 LuftVG
5) Siehe oben 1.
6) Siehe zur Unterscheidung zwischen Verwaltungsakten und verwaltungsinternen Mitwirkungsakten WOLFF/BACHOF I, § 46 V c 2 m.w. N.

STICH[1] hält die Feststellungsklage (§ 43 VwGO) für die gegenüber der landesplanerischen Beurteilung statthafte Rechtsschutzform.[2] Die Feststellungsklage dient aber lediglich der Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Außen-Rechtsverhältnisses.[3]

Ein Rechtsverhältnis in diesem Sinne entsteht nämlich nur, wenn eine Rechtsstellung durch Verwirklichung von Tatbeständen eines Rechtssatzes zu einer rechtlich geregelten Beziehung zwischen Personen oder Personen und Sachen wird.[4]
Dabei ist das Merkmal der rechtlich geregelten Beziehung durchaus im Sinne des Verwaltungsaktsbegriffs als rechtlich unmittelbar außen-wirksame Beziehung zu verstehen.
Da die landesplanerische Beurteilung eine solche Beziehung - etwa gegenüber Gemeinden oder auch Privatpersonen - nicht herstellt, scheidet die Feststellungsklage als Rechtsschutzform aus.
Demgegenüber macht der BayVGH[5] das für Zulässigkeit der gegen eine landesplanerische Beurteilung erhobenen Feststellungsklage maßgebliche Rechtsverhältnis offenbar vom Bestehen eines Beteiligungsrechts im Raumordnungsverfahren abhängig.
Dabei wird allerdings ohne den Nachweis einer inneren Abhängigkeit vom Bestehen eines Rechtsverhältnisses - dem Beteiligungsrecht - auf das Bestehen oder Nichtbestehen eines anderen Rechtsverhältnisses - die rechtliche Beziehung zum Ergebnis des Raumordnungsverfahrens - geschlossen und übersehen, daß beide Rechtsverhältnisse Außen-Rechtsverhältnisse sein müssen, um sie einer unmittelbaren gerichtlichen Kontrolle durch eine Feststellungsklage zuzuführen.

Andere Rechtsschutzformen kommen für die unmittelbare Kontrolle einer landesplanerischen Beurteilung nicht in Betracht, so daß ihre unmittelbare gerichtliche Kontrolle nicht möglich ist.

---

1) DVBl 1973, S. 597
2) Er unterstellt jedoch unzutreffend, daß den Gemeinden in der landesplanerischen Beurteilung Anpassungspflichten auferlegt werden.
3) Alle Klagearten der VwGO sind auf Außenrechtsverhältnisse zugeschnitten.
4) WOLFF/BACHOF I, § 32 V a
5) V. 20.11.1972, BayVBl. 1974, S. 43 (45)

DRITTER TEIL

Rechtsschutz im Genehmigungsverfahren und gegenüber der Genehmigung eines Flughafens

E r s t e r A b s c h n i t t

Die rechtlichen Grundlagen

A. Die genehmigungspflichtigen Flughafenplanungen

I. Anlage und Betrieb eines Flughafens als Gegenstände der Genehmigung

Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 LuftVG dürfen Flughäfen nur mit Genehmigung angelegt und betrieben werden.

1. Danach unterliegt die A n l a g e eines Flughafens der Genehmigungspflicht.
Zur Flughafenanlage im Sinne des § 6 LuftVG zählen alle baulichen Anlagen, die dem eigentlichen Flugbetrieb, dem Starten, Landen, Rollen oder Abstellen von Luftfahrzeugen dienen.
Das sind die Start- und Landebahnen, deren Zahl, Länge, Breite, Richtung und Abstand zu genehmigen sind, das Rollbahnsystem sowie die Vorfeldflächen, aber auch Befeuerungsanlagen und funkelelektrische oder optische Landehilfen für den Allwetterbetrieb.[1)]
Der Genehmigungspflicht unterliegen nicht die Flughafen-Hochbauten, wie etwa Abfertigungsgebäude, Hangars, Betriebs- oder Parkgebäude.[2)]

2. Ebenfalls genehmigungspflichtig ist der B e t r i e b des Flughafens.[3)]

---

1) HOFMANN, § 6 Rdnr. 9 u. 43; BEINE/LOHMANN, Anm. 3 zu § 6 Abs. 1; DIES., ZLW 1965, S. 107 FN 20

2) Umstritten für die Planfeststellung; vgl. einerseits BEINE/LOHMANN, ZLW 1965, S. 107 FN 20, die im Hinblick auf die Flughafenanlage von einem identischen Gegenstand von Genehmigung und Planfeststellung ausgehen, und andererseits DÖLKER, BayVBl.1975, S. 382, nach dessen Ansicht die Planfeststellung alle Betriebsanlagen umfassen soll. So aber VG Darmstadt v. 8.3.1966 - II 512/65 - n.v., zitiert nach HOFMANN, § 6 Rdnr. 9.

3) Das Planfeststellungsverfahren befaßt sich unmittelbar nicht mehr mit dem Betrieb des Flughafens. Vgl. den Wortlaut von §6 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4 Satz 2 und § 8 Abs. 1 LuftVG sowie BVerwG v. 11.10.1968, ZLW 1919, S. 129 (132); v. 22.3.1974, ZLW 1974, S. 277 (281); HOFMANN, § 6 Rdnr.64, 70, § 8 Rdnr.8;BEINE/LOHMANN, Anm. 2 zu § 8 Abs. 1; DIES., ZLW 1965, S. 106; VOLKER, S. 99; WAHL, DÖV 1975, S. 380 FN 40. Demgegenüber betont das

Darunter ist nicht nur das Vorhalten und Unterhalten der Flughafenanlage, sondern auch der eigentliche Flugbetrieb zu verstehen. Die Genehmigung kann daher die benutzungsberechtigten Arten von Luftfahrzeugen bestimmen, ferner Regelungen über Instrumenten- und Sichtflugbetrieb, über die Benutzung der Start und Landebahnen, den Nachtflugbetrieb, Gewichtsbeschränkungen und Ausbildungsflüge treffen sowie Anweisungen zur Lärmminderung, wie das Verbot von Schubumkehr bei Landungen oder Triebwerksprobeläufen, geben.[1)]

II. Neugenehmigung, Änderungsgenehmigung und geänderte Genehmigung

1. Nach § 6 Abs. 1 LuftVG bedürfen die Neuanlage und die Inbetriebnahme eines Flughafens der Genehmigung.

2. Für die wesentliche Erweiterung oder Änderung von Anlage oder Betrieb eines Flughafens ordnet § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG "eine Änderung der Genehmigung" an. Der Wortlaut dieser Vorschrift läßt darauf schließen, daß die erteilte Genehmigung entsprechend zu ändern und anzupassen ist. Demgegenüber spricht § 44 Abs. 4 Satz 1 LuftVZO von der "Genehmigung wesentlicher Erweiterungen oder Änderungen der Anlage oder des Betriebes "und meint damit offenbar eine selbständige zusätzliche Genehmigung. In der Literatur wird zum Teil[2)] zwischen der Änderung der Genehmigung undder Genehmigung der Änderung unterschieden, zum Teil wird nur von "Änderungsnotwendigkeit"[3)] oder von "Änderung der Genehmigung"[4)] gesprochen, zum Teil[5)] von "Änderungsgenehmigung".
Im Hinblick auf die ausdrückliche Regelung in § 44 Abs. 4 Satz 1 LuftVZO und die dem § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG entsprechende Vorschrift des § 15 Abs. 1 Satz 1 BImSchG, wonach die wesentliche Änderung einer Anlage der Genehmigung bedarf, ist davon auszugehen, daß die wesentliche Erweiterung oder Änderung von Anlage oder Betrieb einer selbständigen zusätzlichen Genehmigung (Änderungsgenehmigung) bedarf. Sie tritt neben die "Alt-Genehmigung" und ergänzt diese.[6)]

Fortsetzung der FN 3)
OVG Lüneburg v. 26.6.1974, ZLW 1975, S. 69 (78), daß im Mittelpunkt der Planfeststellung die Prüfung stehe, ob die Flughafenanlagen ihrer bestimmungsgemäßen Funktion genügen.

1) Vgl. auch HOFMANN, § 6 Rdnr 9 u. 43
2) HOFMANN, § 6 Rdnr 60 u. 61
3) SCHLEICHER/REYMANN/ABRAHAM, § 6 Rdnr 22
4) BEINE, ZLW 1961, S. 9
5) BEINE/LOHMANN, Anm. 2 zu § 6 Abs. 4; VOLKER, S. 51 u. 52
6) Ebenso HOFMANN, § 6 Rdnr 61

Die Erweiterung oder Änderung von Anlage oder Betrieb eines Flughafens ist immer dann wesentlich, wenn die Veränderung auf die in § 6 Abs. 2 u. 3 LuftVG genannten Belange einwirken kann.[1)]
Das ist durch einen Vergleich der gegenwärtigen mit den nach der Änderung zu erwartenden Wirkungen festzustellen. So wird etwa durch die Anlage einer neuen Start- und Landebahn die Flughafenanlage, durch Heraufsetzen der höchstzulässigen Zahl der Flugbewegungen[2)] der Flughafenbetrieb wesentlich erweitert, weil in beiden Fällen zumindest die Lärmbelastung der Umwelt zunehmen kann.[3)]

3. Eine Ergänzung oder Änderung der Genehmigung[4)] sieht § 6 Abs. 4 Satz 1 LuftVG vor, wenn diese nach dem Ergebnis des Planfeststellungsverfahren notwendig ist.[5)]
Hat etwa das Planfeststellungsverfahren ergeben, daß die Interessen von Flughafennachbarn - insbesondere an einer möglichst geringen Belastung durch Fluglärm - eine Drehung der Start- und Landebahn um einige Grad (um den Startbahnbezugspunkt, § 12 Abs. 1 Nr. 4 LuftVG) erforderlich machen, so ist die Genehmigung entsprechend anzupassen und zu ändern.
Ist etwa eine Verkürzung der genehmigten Start- und Landebahn notwendig, so kann über die Änderung der "Anlagengenehmigung" hinaus auch die "Betriebsgenehmigung" etwa durch eine Änderung des höchstzulässigen Fluggewichts anzupassen sein, eine mittelbare Regelung des Flughafenbetriebs durch die Planfeststellung.[6)]

---

1) Vgl. BVerwG v. 27.3.1958, BVerwGE 6, S. 294 (295) zur entsprechenden Regelung d. § 25 GewO; ähnlich auch VOLKER, S. 52
2) Das sind sämtliche Starts und Landungen in einem bestimmten Zeitraum, etwa den sechs verkehrsreichsten Monaten des Jahres.
3) Vgl. auch die Beispiele von Erweiterungen und Änderungen bei HOFMANN, § 6 Rdnr 60; BEINE/LOHMANN, Anm. 2 zu § 6 Abs. 4 und VOLKER, S. 52.
4) Keine "Änderungsgenehmigung" im Sinne des § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG.
5) Aus dieser Vorschrift wird auf eine vorläufige Natur der Genehmigung geschlossen, weil sie sowohl in ihrem Inhalt wie in ihrem Bestand oder ihrer Ausnutzbarkeit vom Ergebnis des Planfeststellungsverfahren abhängig sei. Vgl. BVerwG v. 11.10.1968, ZLW 1969, S. 129 (135); HOFMANN, § 6 Rdnr 59; HUSSLA, S. 14.
M.E. enthält § 6 Abs. 4 Satz 1 LuftG nur die Anweisung, bei einem entsprechenden Ergebnis des Planfeststellungsverfahrens auf die zurückliegende und tiefere Planungsstufe der Genehmigung zurückzukehren und sie der höheren Stufe der Planfeststellung anzupassen. Dieser Vorgang entspricht der Mehrstufigkeit des luftrechtlichen Planungsverfahrens.
6) Die These, daß die Planfeststellung nur mit der Flughafenanlage

B. Die maßgeblichen Rechtsvorschriften

I. Die materiell-rechtlichen Vorschriften

§ 6 LuftVG enthält in Abs. 2 und 3 die materiellen Voraussetzungen der luftrechtlichen Genehmigung. Nach Abs. 2 ist zu prüfen, ob die geplante Maßnahme die Erfordernisse der Raumordnung, der Landesplanung und des Städtebaus sowie den Schutz vor Fluglärm angemessen berücksichtigt.
Das in Aussicht genommene Gelände darf nicht ungeeignet und die Annahme nicht gerechtfertigt sein, daß die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet wird.
Außerdem dürfen nach Abs. 3 weder durch die Anlegung noch durch den Betrieb des Flughafens die öffentlichen Interessen in unangemessener Weise beeinträchtigt werden.
Bei der Genehmigung eines Flughafens ist nach § 12 Abs. 1 LuftVG ein Bauschutzbereich (Ausbauplan) festzulegen, der für die in den §§ 12 Abs. 2 bis 4, 13, 14 und 15 LuftVG genannten Baubeschränkungen maßgeblich ist.[1)]
Die luftrechtliche Genehmigung besitzt Doppelcharakter:
Sie ist einmal Unternehmergenehmigung im Sinne der "klassischen" Genehmigung lästiger Anlagen, wie sie im Gewerberecht früher in den §§ 16 ff GewO und heute in den §§ 4 ff BImSchG[2)] vorgesehen ist.[3)]
Sie ist darüber hinaus aber zugleich eine Planungsentscheidung, weil sie eine raumbedeutsame Maßnahme (§ 3 Abs. 1 ROG) zum Gegenstand hat, die sich nach der Raumordnungsklausel des § 6 Abs. 2 Satz 1 LuftVG in die Gesamtplanungen aller Stufen sowie in der je-

---

Fortsetzung der FN 6)
zu tun habe (vgl. oben I.2.), ist daher insoweit ergänzungsbedürftig. - So wurde z.B. die Genehmigung für den Flugplatz Flensburg vom 1.6.1961 am 3.6.1969 entsprechend den im vorausgehenden Planfeststellungsbeschluß vom 23.5.1969 enthaltenen Auflagen ergänzt. Vgl. den Tatbestand des Urt. d. OVG Lüneburg v. 26.6.1974, ZLW 1975, S. 69 (70)

1) Vgl. insbesondere zum System der Festlegungen des Bauschutzbereichs DARSOW, ZLR 1959, S. 79 ff; zum selbständigen Charakter des Ausbauplans HOFMANN, § 12 Rdnr 11, zu seinem Rechtscharakter als Verwaltungsakt in der Form der Allgemeinverfügung Bay VGH v. 14.11.1967, VwRspr. 19, Nr. 151, S. 583 f und zum Rechtsschutz insoweit HOFMANN, a.a.O.

2) Das BImSchG gilt gem. § 2 Abs. 2 Hlbs.1 BImSchG nicht im Rahmen des LuftVG.

3) Allerdings soll nach BGH v. 10.7.1969, VKBl. 1970, S. 730 der Betrieb eines Flughafens keine Grundrechtsausübung (des Unter-

weiligen Fachplanungen einzufügen hat.
Der Planungscharakter der luftrechtlichen Genehmigung ist deshalb allgemein anerkannt.[1)]

II. Die verfahrensrechtlichen Vorschriften

1. Für die Erteilung der Genehmigung ist nach § 39 LuftVZO die jeweilige Luftfahrtbehörde des Landes zuständig, in dem das Gelände (überwiegend) liegt.[2)] Das ist regelmäßig der Minister bzw. das Ministerium für Verkehr.[3)]
Daneben ist der Bundesminister für Verkehr nach § 31 Abs. 2 Nr. 4 LuftVG für die Prüfung und Entscheidung zuständig, inwieweit die geplante Maßnahme die öffentlichen Interessen - im Sinne des § 6 Abs. 3 LuftVG - des Bundes berührt.

Die Genehmigungsbehörde wird bei der Flughafengenehmigung von der nach § 32 b LuftVG gebildeten Kommission zum Schutz gegen Fluglärm beraten.

2. Zur Vorbereitung des Genehmigungsantrages kann die Genehmigungsbehörde dem Unternehmer gem. § 7 Abs. 1 LuftVG Vorarbeiten gestatten, im Genehmigungsverfahren kann sie solche zur endgültigen Beurteilung der Eignung des Geländes durch Beauftragte gem. § 7 Abs. 3 LuftVG durchführen lassen.
Der Inhalt des Genehmigungsantrags ist im einzelnen in den §§ 40, 41 LuftVZO genannt. Unter Rechtsschutzgesichtspunkten sind die unter § 40 Abs. 1 Nr. 10 LuftVZO genannten technischen und medizinischen Fluglärmgutachten von besonderer Bedeutung.

Den Inhalt der Genehmigungsurkunde bestimmt § 42 LuftVZO. Es fehlt dort aber eine Regelung der Frage, ob die luftrechtliche Genehmigung zu begründen ist. Der Begründungszwang folgt heute aus § 39 VwVfG; er besteht bei Planungsentscheidungen schon deshalb, weil die Begründung die Planentscheidung final program-

---

Fortsetzung der FN 3)
nehmers) etwa im Sinne der Art. 12, 14 GG darstellen.

1) So ausdrücklich BVerwG v. 14.2.1969, ZLW 1969, S. 249 (251); v. 17.2.1971, ZLW 1971, S. 197 (201); v. 22.3.1974, ZLW 1974, S. 277 (281); OVG Lüneburg v. 26.6.1974, ZLW 1975, S. 69 (76); OVG Münster v. 27.10.1976, DVBl. 19 77, S. 291 (292); HOFMANN, § 6 Rdnr 66; BADURA, Planungsermessen, S. 161; DERS., BayVBl. 1976, S. 515; WAHL, DÖV 1975, S. 375

2) Die Erteilung der Genehmigung ist nach § 31 Abs. 2 Nr. 4 LuftVG grundsätzlich Bundesauftragsverwaltung der Länder.

3) Vgl. § 1 Nr. 2 der VO zur Bestimmung der zuständigen Behörden auf dem Gebiet der Luftfahrt (NW) v. 30.10.1961 (GV.NW. S. 291)

miert[1] und dazu beiträgt, die für sie geltenden Kontrollmaßstäbe zu verfestigen.[2]

Da die Länder bei der Erteilung der luftrechtlichen Genehmigung gem. § 32 Abs. 2 Nr. 4 LuftVG Bundesrecht im Auftrag des Bundes ausführen, gilt für das Genehmigungsverfahren außerdem das VwVfG des Bundes, § 1 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG.[3]

---

1) SCHOLZ, Verwaltungsverantwortung. S. 180 FN 136
2) FORSTHOFF, Mittel, S. 30 f; SCHMIDT-ASSMANN, Grundfragen, S. 80 ff. Die Folgen einer fehlenden oder fehlerhaften Begründung ergeben sich aus den §§ 45, 46 VwVfG.
3) Die Vorschriften des VwVfG über das Planfeststellungsverfahren (§§ 72 ff) sind allerdings auf das Genehmigungsverfahren nicht anzuwenden. Vgl. KOPP, § 72 Anm. 1.

Z w e i t e r A b s c h n i t t

Rechtsschutz bei den Vorarbeiten

A. Die Regelung des § 7 LuftVG

§ 7 LuftVG enthält zwei Regelungen über die Durchführung von Vorarbeiten, die Gestattung von Vorarbeiten nach § 7 Abs. 1 LuftVG und die Ermächtigung nach § 7 Abs. 3 LuftVG.[1)]

I. Die Gestattung nach § 7 Abs. 1 LuftVG

Die Gestattung von Vorarbeiten nach § 7 Abs. 1 LuftVG ist der Regelung des § 34 PBefG nachgebildet.[2)] Sie dient der Zusammenstellung der Antragsunterlagen (§§ 40, 41 LuftVZO), insbesondere in Fällen, in denen die von den Vorarbeiten betroffenen Grundstückseigentümer oder sonst Berechtigten diese nicht freiwillig gestatten.

Aus dem eindeutigen Wortlauf des § 7 Abs. 1 LuftVG folgt, daß eine Gestattung und entsprechende Vorarbeiten nur zur Vorbereitung des Genehmigungsantrags möglich sind, also weder im Genehmigungsverfahren - es sei denn es ergibt sich die Notwendigkeit einer Änderung oder Ergänzung des Antrags - noch zur Vorbereitung der Planfeststellung.[3)]

Die Vorarbeiten sind nicht nur zeitlich auf zwei Jahre (§ 7 Abs. 2 Satz 1 LuftVG), sondern entsprechend ihrem Zweck auch dem Umfang nach beschränkt.

Vorarbeiten sind die für die Planaufstellung (Ausarbeitung des Plans) erforderlichen Arbeiten, etwa Vermessungen, Vermarkungen, geologische und geologisch-hydrologische Untersuchungen, Baugrunduntersuchungen, Untersuchungen über Hindernisse, nicht jedoch Bau-

---

1) In den Kommentierungen zu § 7 wird diese - notwendige - Unterscheidung entweder gar nicht (vgl. DARSOW, ZLR 1959, S. 79), oder höchst unvollkommen gemacht (vgl. HOFMANN, § 7 Rdnr 5, 6; SCHLEICHER/REYMANN/ABRAHAM, § 7 Anm. 2).

2) Ähnliche Regelungen enthalten § 19 Abs. 4 FStrG, die Landesstraßengesetze und die Landeseisenbahngesetze. Siehe auch HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 57 ff.

3) Für die Vorarbeiten nach § 19 Abs. 4 FStrG ebenso BLÜMEL, Bauplanfeststellung II, S. 397; HOPPE, a.a.O., Rdnr 60;a.A. offenbar DARSOW, ZLR 1959, S. 79. Zur Bedeutung der Vorarbeiten für das Planfeststellungsverfahren SCHLEICHER/REYMANN/ABRAHAM, § 7 Anm. 3; HOFMANN, § 6 Rdnr 1

arbeiten, die der Durchführung des Vorhabens dienen und bereits mit Ausführungsvorarbeiten, mit Lagerung von Baumaterial und Baugerät, beginnen.[1)]
Die Vorarbeiten selbst unterliegen dem Übermaßverbot [2)]; § 34 Abs. 1 PBefG, der der Vorschrift des § 7 LuftVG Pate gestanden hat, fordert ausdrücklich, daß bei der Durchführung der Vorarbeiten die Interessen Dritter möglichst zu schonen sind.
Aus der Parallelität zu § 34 PBefG folgt weiterhin, daß im Streitfall die Genehmigungsbehörde entsprechend § 34 Abs. 2 PBefG darüber zu entscheiden hat, ob der Betroffene eine Benutzung seines Grundstücks für die beabsichtigte Maßnahme dulden muß.
Der Unternehmer bedarf im übrigen nicht jeweils der Genehmigung des Berechtigten, diese wird vielmehr durch die Gestattung ersetzt. Das ist ausdrücklich zwar nur für die Ermächtigung des § 7 Abs. 3 LuftVG gesagt, bei einer anderen Betrachtungsweise hätte die Gestattung aber nur formelle Bedeutung.[3)]
Über eine Beteiligung der von den Vorarbeiten (möglicherweise) Betroffenen im Verwaltungsverfahren vor der Gestattung sagt § 7 LuftVG nichts. Da die Gestattung ein mit Dritt- bzw. Doppelwirkung ausgestatteter Verwaltungsakt ist, indem sie den Unternehmer begünstigt und den von den Vorarbeiten Betroffenen eine Duldungspflicht auferlegt, sind letztere Antragsgegner und damit Beteiligte im Sinne des § 13 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG.[4)] Sie sind daher vor der Gestaltung nach § 28 VwVfG anzuhören, ihnen muß unter den Voraussetzungen des § 29 VwVfG Akteneinsicht gewährt und die Gestattung nach § 41 VwVfG bekanntgegeben werden.[5)]

II. Die Ermächtigung des § 7 Abs. 3 LuftVG

Während nach § 7 Abs. 1 LuftVG Vorarbeiten für die Vorbereitung des Genehmigungsantrags gestattet werden könnten, ermächtigt § 7 Abs. 3 LuftVG die Beauftragten der Genehmigungsbehörde zu solchen

---

1) HOFMANN, § 7 Rdnr 1; HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 58
2) HOPPE, a.a.O., Rdnr 61; allgemein zum Übermaßverbot: WOLFF/BACHOF I, § 30 II b 1.
3) Ebenso SCHLEICHER/REYMANN/ABRAHAM, § 7 Anm. 1; HOFMANN, § 7 Rdnr 6
4) Vgl. KOPP, § 13 Anm. 3
5) Ähnlich bereits vor der Geltung des VwVfG HOFMANN, § 7 Rdnr 8.

Vorarbeiten, "die für die endgültige Entscheidung über die Eignung des Geländes notwendig sind." Dabei handelt es sich um Vorarbeiten während des Genehmigungsverfahrens, die für die Erteilung der Genehmigung selbst erforderlich sind (§ 6 Abs. 2 Satz 2 LuftVG).
Für den Umfang dieser Vorarbeiten gilt das zu den Vorarbeiten im Sinne des § 7 Abs. 1 LuftVG Gesagte entsprechend.[1)]
Beauftragte der Genehmigungsbehörde können einmal ihre Angehörigen oder Angehörige anderer Behörden sein, zum anderen aber auch private Planungs-, Vermessungs- oder andere Fachinstitute, im Einzelfall auch der Flughafenunternehmer selbst.[2)]

B. Die Formen des Rechtsschutzes bei den Vorarbeiten

I. Die Formen des Rechtsschutzes bei der Gestattung nach § 7 Abs. 1 LuftVG

1. Die dem Unternehmer erteilte Gestattung greift in Eigentum, eigentumsähnliche und dingliche Rechte sowie den Besitz derjenigen ein, deren Grundstücke zur Durchführung von Vorarbeiten betreten werden sollen.
Diese Personen können daher verwaltungsgerichtliche Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 VwGO) gegen die Gestattung erheben etwa mit der Behauptung, die gestatteten Arbeiten seien keine Vorarbeiten im Sinne des § 7 LuftVG oder sie seien nicht notwendig, um den Genehmigungsantrag vorzubereiten oder bedeuteten einen Verstoß gegen das Übermaßverbot.[3)]

2. Ebenso kann Anfechtungsklage erhoben werden gegen die Entscheidung der Genehmigungsbehörde - § 34 Abs. 2 PBefG analog -, in der diese die Zulässigkeit einer vom Unternehmer beabsichtigten Handlung im Einzelfall bestätigt, etwa wenn dem Unternehmer das Betreten des Grundstücks vom Berechtigten verwehrt worden ist.

---

1) Siehe oben I.
2) Seine allgemeine Beauftragung scheidet aber wegen der Gefahr von Interessenkollisionen aus. Vgl. auch HOFMANN, § 7 Rdnr 9
3) Vgl. auch HOFMANN, § 7 Rdnr 9; HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 63

II. Die Formen des Rechtsschutzes bei Ausübung der Ermächtigung des § 7 Abs. 3 LuftVG

Während bei Vorarbeiten durch den Unternehmer die ihm gewährte Gestattung bereits in Rechte eingreift und damit rechtsschutzauslösende Wirkung (Art. 19 Abs. 4 GG) besitzt, kann der Rechtsschutz bei den Vorarbeiten im Sinne des § 7 Abs. 3 LuftVG nicht schon gegenüber der abstrakten Ermächtigung des § 7 Abs. 3 LuftVG einsetzen, sondern erst gegenüber darauf gestützten Ausübungsakten.
Diese enthalten jeweils individuell-konkrete Regelungen und sind Verwaltungsakte.

1. Wird etwa einem Grundstückseigentümer von der Genehmigungsbehörde durch Verwaltungsakt aufgegeben, Vorarbeiten zur Beurteilung der Geländeeignung durch ihre Beauftragten zu dulden, so ist dagegen eine Anfechtungsklage unter denselben Voraussetzungen möglich wie gegenüber der Gestattung im Sinne des § 7 Abs. 1 LuftVG.

2. Es kommt weiterhin eine vorbeugende Unterlassungsklage[1] in Betracht, mit der der Erlaß einer bevorstehenden Duldungsanordnung verhindert werden soll. Sie ist eine Leistungsklage, gerichtet auf das Unterlassen eines drohenden Verwaltungsakts. Das für eine vorbeugende Unterlassungsklage erforderliche qualifizierte Rechtsschutzbedürfnis verlangt, daß der Betroffene im konkreten Fall zumutbarerweise nicht auf den von der VwGO als grundsätzlich angemessen und ausreichend angesehenen nachträglichen Rechtsschutz verwiesen werden kann.[2]
Ein derartiger Fall eines qualifizierten Rechtsschutzbedürfnisses liegt etwa vor, wenn unmittelbar im Anschluß an die drohende Duldungsanordnung mit den Vorarbeiten begonnen würde und diese - und damit die Duldungsanordnung - sich kurzfristig erledigen würden. Hier wäre der Betroffene auf die nur für die Zukunft wirkende Fortsetzungsfeststellungsklage des § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO verwiesen; der vorläufige Rechtsschutz im Aussetzungsverfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO wäre kein äquivalenter Rechtsschutz.[3]

---

1) Vgl. dazu REDEKER/von OERTZEN, § 42 Anm. 175
2) BVerwG v. 12.1.1967, BVerwGE 26, S. 23; v. 16.4.1971, DVBl 1971, S. 746; 8.9.1972, BVerwGE 40 S. 323; v. 21.2.1973, DVBl 1973, S. 448 (449); SCHENKE, S. 249 f; ULE, Rechtsschutz, S. 304
3) Vgl. auch SCHENKE, S. 251, der für den Fall des sich kurzfristig erledigenden Verwaltungsakts typischerweise das qualifizierte Rechtsschutzbedürfnis für eine vorbeugende Unterlassungsklage bejaht; ebenso ULE, a.a.O., S. 306.

Dritter Abschnitt

Die Beteiligung von Gemeinden im Genehmigungsverfahren

Die Frage einer Beteiligung von Gemeinden, die durch die Flughafenplanung und den geplanten Flughafen betroffen werden, im luftrechtlichen Genehmigungsverfahren ist wiederholt in Rechtsprechung und Rechtslehre behandelt worden.[1)]

Die nachfolgende Darstellung kann sich daher im wesentlichen auf die dabei entwickelten Grundsätze stützen.

A. Die Grundlagen der Beteiligung

I. Die Planungshoheit als Grundalge der Beteiligung

1. In seinem Urteil vom 14.2.1969[2)] hat das BVerwG grundlegende Ausführungen zur Beteiligung von Gemeinden im luftrechtlichen Genehmigungsverfahren gemacht.[3)]
Danach haben die Nachbargemeinden eines geplanten Flughafens ein Beteiligungsrecht nicht schon aufgrund von § 6 Abs. 2 Satz 1 LuftVG: Anders als § 10 Abs. 2 LuftVG für das Planfeststellungsverfahren sei dieser Vorschrift nicht zu entnehmen, daß die betroffenen Gemeinden im Genehmigungsverfahren anzuhören seien.
Das BVerwG sieht die Grundlage des Beteiligungsrechts aber in dem den Gemeinden durch Art. 28 Abs. 2 GG eingeräumten Selbstverwaltungsrecht und dem damit verbundenen Recht, die örtlichen Belange und die Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft wahrzunehmen.
Bei einer überörtlichen Planung, die wie die luftrechtliche Genehmigung die örtliche Planung nachhaltig berühre, ist die "Planungshoheit", das "Planungsrecht" der Gemeinden das betroffene Recht.
Aus ihm fließt ein Recht auf Mitwirkung an überörtlichen, aber ortsrelevanten Planungen unabhängig von einer besonderen gesetzli-

---

1) Eine abschließende Stellungnahme des BVerwG zur Frage, ob Gemeinden auch bei nachfolgendem Planfeststellungsverfahren bereits im Genehmigungsverfahren zu beteiligen sind, steht allerdings noch aus.
2) ZLW 1969, S. 249 ff
3) Allerdings handelte es sich um die Genehmigung eines Landeplatzes ohne beschränkten Bauschutzbereich, der kein Planfeststellungsverfahren nachfolgt, § 8 Abs. 1 LuftVG.

chen Zuerkennung von Mitwirkungsbefugnissen: Derjenige, dem Planungsbefugnisse - nach welchen Gesetzen auch immer - zustehen, darf nicht ohne jede Einschaltung der Gemeinden Planungen mit Wirkung für den örtlichen Bereich, auch solche überörtlicher Natur, betreiben.
Das BVerwG fährt fort[1]: "Allerdings ist das Selbstverwaltungsrecht und das damit verbundene Planungsrecht für den örtlichen Bereich den Gemeinden nach Art. 28 Abs. 2 GG nur "im Rahmen der Gesetze" eingeräumt. Es kann hier offenbleiben ob eine gesetzliche Ausschaltung der Gemeinden von jeglichen Beteiligungsmöglichkeiten und Mitwirkungsbefugnissen bei überörtlichen Planungen, die sich auf ihren örtlichen Bereich auswirken, den Wesensgehalt der Selbstverwaltungsgarantie aushöhlen würde. Denn jedenfalls ist dem § 6 LuftVG nichts dafür zu entnehmen, daß er eine solche Ausschaltung bewirkt hat; unentschieden kann dabei bleiben, ob dies auch für Fälle gilt, in denen - anders als hier - ein Planfeststellungsverfahren mit den für die Gemeinden damit verbundenen Anhörungsrechten gemäß § 10 LuftVG nachfolgt und in denen daher das Geltendmachen der gemeindlichen Auffassung in einem späteren Verfahrensabschnitt noch möglich ist."
Diese Frage hat das BVerwG auch in seinen Beschlüssen vom 21.2. 1973[2] offengelassen.

2. Die Auffassung, daß die durch Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistete Planungshoheit der Gemeinden ein Mitwirkungsrecht im luftrechtlichen Genehmigungsverfahren gewährt, hat sich in der Rechtsprechung allgemein durchgesetzt.[3]
Der BayerVerfGH, das VG München, der BayVGH und das OVG Lüneburg[4] bejahen ein Beteiligungs- und Mitwirkungsrecht planungsbetroffener Gemeinden am Genehmigungsverfahren auch dann, wenn diesem ein Planfeststellungsverfahren nachfolgt. Eine über den schlichten Hinweis auf die Planungshoheit hinausgehende Begründung dieser Auffassung enthält das Urteil des VG München[5]:

---

1) A.a.O., S. 250
2) - IV C B 68.72 - DÖV 1973, S. 342 (343) u. - IV C B 69.72 - DVBl 1973, S. 448 (449)
3) OVG Rheinland-Pfalz v. 23.6.1969, VwRspr. 21, S. 222 f; HessVGH v. 18.2.1970, VwRspr. 21, S. 858 (861 f); BayerVerfGH v. 26.2. 1971, BayVBl. 1971, S. 225 (226); VG München v. 24.5.1971, DVBl 1971, S. 796 f; BayVGH v. 17.5.1972, DVBl 1971, S. 790 (791); OVG Lüneburg v. 17.4.1973, NJW 1974, S. 821
4) Jeweils a.a.O.
5) A.a.O. und S. 797

Danach "steht es außer Zweifel, daß das Selbstverwaltungsrecht einer Gemeinde in jedem Fall berührt wird, wenn sie in einem Genehmigungsverfahren nach § 6 LuftVG oder in einem Planfeststellungsverfahren nach den §§ 8 ff LuftVG nicht beteiligt würde, da jede örtliche Planung von überregionalen luftrechtlichen Planungsentscheidungen betroffen wird. Nur bei dieser Auslegung ist ein effektiver Rechtsschutz für die Gemeinden als Träger der örtlichen Planungshoheit gewährleistet. Bei dem weiten Ermessen, das bei Planungsentscheidungen der Genehmigungsbehörde eingeräumt ist, muß bereits in diesem Stadium ein rechtlich gesicherter, vor den Gerichten durchsetzbarer Anspruch der Gemeinde auf ein ordnungsgemäßes Verwaltungsverfahren anerkannt werden. Es ist unwahrscheinlich, daß eine einmal im Ermessensbereich getroffene Planungsentscheidung später im Planfeststellungsverfahren geändert wird, ..." Das VG München[1] leitet das gemeindliche Beteiligungsrecht außerdem unmittelbar aus § 6 Abs. 2 Satz 1 LuftVG ab: Das Gebot, die Erfordernisse des Städtebaus angemessen zu berücksichtigen, setze eine Kenntnis der ortsplanerischen Vorstellungen voraus; wolle die Genehmigungsbehörde ermessensfehlerfrei handeln und dementsprechend die Erfordernisse des Städtebaus in vollem Umfang würdigen, so sei ihr diesohne Beteiligung der betroffenen Gemeinden nicht möglich.[2]

3. Die Rechtslehre bejaht ganz überwiegend ein gemeindliches Beteiligungsrecht im luftrechtlichen Genehmigungsverfahren. Es soll auch dann bestehen, wenn ihm ein Planfeststellungsverfahren folgt.[3] Denn schon die Genehmigung habe Auswirkungen auf die Bauleitpla-

---

1) A.a.O., S. 796

2) Die ausschließlich auf den Informationszweck der Beteiligung abstellende Argumentation kann allerdings ein subjektives Beteiligungsrecht nicht nachweisen, weil bei dieser Zweckverfolgung die Beteiligung der Wahrung des objektiven Rechts und nicht dem Rechtsschutz des Beteiligten zu dienen bestimmt ist. Vgl. auch BVerwG v. 24.10.1967, BVerwGE 28, S. 131.

3) HOFMANN, § 6 Rdnr 13; KOPP, § 73 Anm. 1 u. 12; WOLFF III, § 158 I c; BLÜMEL, DVBl 1972, S. 798; DERS., DVBl 1973, S. 440; ZELLER, DVBl 1973, S. 601; BADURA, BayVBl. 1976, S. 519 u. 520 FN 65; kritisch FROMM, S. 26 FN 20: Seiner Meinung nach führt die Beteiligung von Gemeinden (und die Nichtbeteiligung anderer Betroffener) dazu, daß sich die Aussichten der nicht im Genehmigungs-, sondern erst im Planfeststellungsverfahren Beteiligten, mit ihren Einwendungen, die nicht mit denen der Gemeinden übereinzustimmen brauchen, durchzudringen, verringern.

nung der Gemeinden; außerdem sei sie eine Entscheidung, die kollidierende Planungen zu berücksichtigen, auszugleichen und aufeinander abzustimmen habe.

4. In der Planungspraxis werden die betroffenen Gemeinden im luftrechtlichen Genehmigungsverfahren, auch wenn diesem ein Planfeststellungsverfahren nachfolgt, beteiligt.[1)]

II. Der Einfluß der Flughafenplanung auf die gemeindliche Planung und Planungshoheit

Der Einfluß der Flughafenplanung auf die gemeindliche Planungshoheit, ihre reale Betroffenheit durch die überörtliche Planung, bildet die weitere Grundlage für eine Beteiligung der Gemeinden im luftrechtlichen Genehmigungsverfahren.
Diese äußert sich etwa darin, daß die Bauleitpläne potentieller Flughafen- und Flughafennachbargemeinden, sofern diese mit der Flughafenplanung kollidierende Festsetzungen treffen, bereits im luftrechtlichen Genehmigungsverfahren keine Aussicht auf aufsichtsbehördliche Genehmigung haben. Es ist also bereits eine gegenwärtige[2)] Betroffenheit gegeben.
Schwerer wiegt allerdings die - auch erst künftige - Beeinflussung der gemeindlichen Planung und Planungshoheit durch die Flughafenplanung. Im Hinblick auf erst bevorstehende Beeinträchtigungen genügt es nicht, die Gemeinden auf ihre gesetzlich vorgesehene Mitwirkung im Planfeststellungsverfahren zu verweisen; sie sind insoweit, unabhängig von einem möglichen "Teilregelungswert" der vor dem Planfeststellungsbeschluß ergehenden Genehmigung, nicht bloß als Betroffene zur Beteiligung berufen, sondern als Planungsträger, die ihren Gestaltungsauftrag in der Erarbeitungsphase des luftrechtlichen Genehmigungsverfahrens, in dem Plankollisionen zu vermeiden oder auszugleichen sind (§ 6 Abs. 2 Satz 1 LuftVG), zu

---

1) Vgl. Nr. 2 des Erlasses des hessischen Wirtschaftsministers v. 10.11.1969 (StAnz. S. 1978); im Genehmigungsverfahren für den Flughafen München wurden 39 Gemeinden und 4 Landkreise beteiligt, vgl. Genehmigungsurkunde für den Flughafen München vom 9.5.1974, S. 146 ff. Auch im Genehmigungsverfahren für den Flughafen Hamburg-Kaltenkirchen wurden die planungsbetroffenen Gemeinden beteiligt, vgl. die Darstellung von WESTPHAL/WALTHER, S. 255 f.

2) Die gemeindliche Planung wird sich unmittelbar darauf einstellen, um erst gar nicht eine Genehmigungsablehnung zu riskieren.

erfüllen haben.[1)]

Anlage und Betrieb eines Flughafens beeinflussen in vieler Hinsicht die Planung benachbarter Gemeinden.

1. Innerhalb des Bauschutzbereichs unterliegt die örtliche Planung den Baubeschränkungen des § 12 Abs. 2 und 3 LuftVG, die bereits mit der Genehmigung des Flughafens und der damit zu verbindenden Festlegung des Bauschutzbereichs gelten.[2)]

2. Schwerer als die in § 12 LuftVG angeordneten Bauhöhenbeschränkungen treffen die Beschränkungen des Fluglärmgesetzes, die Bauverbote des § 5 Fluglärmgesetz und die Schallschutzanforderungen nach § 6 Fluglärmgesetz und der aufgrund von § 7 Fluglärmgesetz erlassenen Schallschutzverordnung[3)], die örtliche Planung und Planungshoheit.[4)]

3. Es kommt hinzu, daß die Gemeinden im Rahmen ihrer Bauleitplanung auch unterhalb der im Fluglärmgesetz vorgesehenen Grenzwerte[5)] liegende Lärmemissionen zu beachten und in ihre der Planungsentscheidung vorausgehende Abwägung einzustellen haben.[6)] § 16 Fluglärmgesetz läßt ausdrücklich Vorschriften, die weitergehende Planungsmaßnahmen zulassen, unberührt.[7)]

---

1) Es ist im übrigen nicht einzusehen, daß die Gemeinden zwar im Verfahren der landesplanderischen Entscheidung über ein Flughafenprojekt, bei der Aufstellung eines Raumordnungsplans oder im Raumordnungsverfahren, beteiligt werden sollen, nicht jedoch im "höherstufigen" luftrechtlichen Genehmigungsverfahren.
2) HOFMANN, § 12 Rdnr 13
3) VO über bauliche Schallschutzanforderungen nach dem Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm v. 5.4.1974 (BGBl. I, S. 903).
4) Vgl. dazu im einzelnen SANDER, BauR 1975, S. 390 ff
5) Nach § 2 Abs. 1 Fluglärmgesetz umfaßt der Lärmschutzbereich das Gebiet, in dem der durch Fluglärm hervorgerufene äquivalente Dauerschallpegel 67 d B (A) übersteigt. Dieser Lärmschutzbereich wird gem. § 2 Abs. 2 Fluglärmgesetz in die Schutzzone 1, das Gebiet mit mehr als 75 d B (A), und die Schutzzone 2, das übrige Gebiet des Lärmschutzbereichs, eingeteilt.
6) HessVGH v. 31.3.1976 - IV OE 50/74 - n.v., AU, S. 33
7) So hat etwa der Innenminister des Landes NW mit RdErl.v. 18.11. 1971 (MBl.NW., S. 2129) die vom Fachnormenausschuß Bauwesen herausgegebene Vornorm DIN 18005 "Schallschutz im Städtebau" zur Anwendung in der Bauleitplanung empfohlen. Ihre Planungsrichtpegel reichen - je nach dem Charakter des Plangebiets - von 50 d B (A) bei Tag bzw. 35 d B (A) bei Nacht für reine Wohngebiete bis 70 d B (A) für Industriegebiete.

B. Inhalt und Umfang der Beteiligung

I. Für die räumliche Abgrenzung der im luftrechtlichen Genehmigungsverfahren zu beteiligenden Gemeinden ist ihre Betroffenheit, die zu erwartende Belästigung durch Fluglärm, entscheidend.[1] Danach sind am Genehmigungsverfahren die Gemeinden zu beteiligen, auf deren Gebiet der Flughafen gebaut werden soll, die in seinem Bauschutzbereich oder seinem Lärmschutzbereich liegen werden und die - außerhalb des Lärmschutzbereichs - durch Fluglärm in ihrer Planung und Planungshoheit betroffen sein können.[2]

II. Im Hinblick auf die prozedurale Ausgestaltung der gemeindlichen Beteiligung kann auf die Darstellung der Beteiligung im Raumordnungsverfahren[3] verwiesen werden. Wird das Raumordnungsverfahren während des Genehmigungsverfahrens durchgeführt, so ist die Beteiligung von Gemeinden im Raumordnungsverfahren ohnehin Teil ihrer Beteiligung im Genehmigungsverfahren.[4]
Ergänzend ist noch auf folgendes hinzuweisen:
Die Stellung als Beteiligte des Genehmigungsverfahrens beinhaltet das Anhörungsrecht des § 28 VwVfG und das Recht auf Akteneinsicht nach § 29 VwVfG.
Dementsprechend sind den beteiligten Gemeinden die für sie interessanten Antragsunterlagen (§ 40 LuftVZO) zuzuleiten, insbesondere schriftliche und zeichnerische Darstellungen des Projekts, seines zu erwartenden Bauschutz- und Lärmschutzbereichs und der Lärmsituation außerhalb des letztgenannten Bereichs, ferner die Gutachten über das Ausmaß des Lärms und seine Auswirkung auf die Bevölkerung.[5] Das BVerwG hat zudem ausdrücklich eine Pflicht der Genehmigungsbehörde bejaht[6], die beteiligten Gemeinden - auch ohne be-

---

1) Vgl. auch oben 2. Teil, 2. Abschnitt, B.II.1.
2) HOFMANN, § 6 Rdnr 15. Für die Ermittlung der letztgenannten Gruppe sollten die Planungsrichtpegel der Vornorm DIN 18005 maßgeblich sein.
3) Siehe oben 2. Teil, 2. Abschnitt, B.II.
4) Das BVerwG v. 14.2.1969, ZLW 1969, S. 249 (251) hat die Frage offengelassen, ob eine Beteiligung in einem dem Genehmigungsverfahren vorausgehenden Raumordnungsverfahren die - erneute - Beteiligung im nachfolgenden Genehmigungsverfahren überflüssig macht. Wegen der Unterschiede beider Verfahren ist die Frage eindeutig zu verneinen.
5) Vgl. § 40 Abs. 1 Nr. 10 LuftVZO
6) V. 14.2.1969, ZLW 1969, S. 249 (251)

sondere Anforderung - über ernsthaft in Betracht gezogene Alternativstandorte zu informieren und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu den Ergebnissen der für die Alternativstandorte durchgeführten Raumordnungsverfahren zu geben.
Schließlich ist den Gemeinden nach Abschluß des Genehmigungsverfahrens die Genehmigung bekanntzugeben, § 41 VwVfG.
Das BVerwG[1] hat zusammenfassend Leitlinien der Beteiligung von Gemeinden im luftrechtlichen Genehmigungsverfahren aufgestellt.

Danach steht den Gemeinden, die den Sachzwängen der überörtlichen Planung unterworfen sind, "wenigstens ein ordnungsgemäßes Verwaltungsverfahren zu, in dem dafür gesorgt sein muß, daß die Gemeinden von überörtlichen Planungsentscheidungen oder -maßnahmen nicht überrascht werden (...) und daß ihre Einwendungen - wenn ihnen schon nicht Rechnung getragen werden kann - doch jedenfalls zur Kenntnis genommen werden, als Rechnunggsposten in die Überlegungen der zur überörtlichen Planung berufenen Stelle eingehen und bei der Entscheidung erwogen werden."[2]

C. Die Folgen einer fehlerhaften Beteiligung

I. Die Auswirkungen auf die Genehmigung

1. Die unterbliebene oder unzureichende Beteiligung von Gemeinden am Genehmigungsverfahren stellt einen Verfahrensfehler dar, für den die §§ 45, 46 VwVfG gelten.[3]

a) Nach § 45 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG ist das Unterlassen der erforderlichen Anhörung eines Beteiligten im Verwaltungsverfahren unbeachtlich, wenn sie nachgeholt wird. Es tritt dann eine Heilung des zuvor bestehenden Verfahrensfehlers mit Wirkung für die Zukunft ein.[4]

---

1) A.a.O., S. 250/251
2) Eine Beschreibung der antezipatorischen und kompensatorischen Rechtsschutzfunktion der Verfahrensbeteiligung.
3) Ein zur Nichtigkeit der Genehmigung nach § 44 Abs. 1 VwVfG führender schwerer und offenkundiger Verfahrensfehler scheidet grundsätzlich aus; er kann allenfalls bejaht werden, wenn im luftrechtlichen Genehmigungsverfahren eine Beteiligung von Gemeinden überhaupt unterblieben ist. So MARSCHALL, S. 528 u. SCHOTTHÖFER, BayVBl. 1968, S. 344 für das Unterbleiben jedweder Anhörung im Planfeststellungsverfahren; a.A. HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 93
4) KOPP, § 45 Anm. 2 a

Diese Regelung, die unmittelbar nur das Unterlassen einer nach § 28 VwVfG vorzunehmenden Anhörung meint, ist über ihren Wortlaut hinaus auf Beteiligungsfehler überhaupt, etwa unzureichende Akteneinsicht oder Information in anderer Form, anzuwenden.[1] Eine solche Heilung ist aber nach § 45 Abs. 2, 2. Alt. VwVfG nur bis zur Erhebung der gegen die Genehmigung gerichteten verwaltungsgerichtlichen Klage[2] möglich.[3]

b) § 46 VwVfG, wonach die Aufhebung eines Verwaltungsakts nicht allein wegen eines formellen Fehlers beansprucht werden kann, wenn keine andere Entscheidung in der Sache hätte getroffen werden können[4], hat für die luftrechtliche Genehmigung keine Bedeutung. Denn sie ist - zumindest auch - eine Planungs- und damit Ermessensentscheidung[5], für die § 46 VwVfG grundsätzlich nicht gilt[6], weil sich bei ihr der Verfahrensfehler stets auf die Entscheidung in der Sache auswirken kann.[7]

2. Der HessVGH[8] hat - allerdings für das Planfeststellungsverfahren und den Planfeststellungsbeschluß - entschieden, daß die Nichtbeteiligung einer Gemeinde notwendig zu einer - für alle Beteiligten - materiell fehlerhaften Ermessensentscheidung führe.

Diese Konsequenz ist jedoch nicht zwingend, zumindest ist sie vorschnell gezogen:

---

1) KOPP, a.a.O., Anm. 4 c
2) Gem. § 81 Abs. 1 VwGO ist die Klage mit Eingang bei Gericht - Zugang einer Klageschrift oder durch Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftstelle - erhoben.
3) Eines Widerspruchsverfahrens bedarf es gem. § 68 Abs. 1 Nr. 1 VwGO nicht, da die Genehmigung von einer obersten Landesbehörde (Minister als Genehmigungsbehörde) erlassen wird.
4) Der Wortlaut der Vorschrift spricht für eine beschränkte Aufhebungsbefugnis der Gerichte trotz Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts, vergleichbar der Regelung des § 144 Abs. 4 VwGO. Sie muß aber wohl als Kodifizierung der bislang insbesondere in der Rechtsprechung (vgl. BVerwG v. 29.3.1966, BVerwGE 24, 23 (32); v. 10.4.1968, BVerwGE 29, S. 282 (283); KOPP, § 46 Anm. 1 m.w.N.) vorgenommenen Unterscheidung zwischen wesentlichen, zur Rechtswidrigkeit führenden und unwesentlichen, die Rechtsmäßigkeit nicht berührenden Verfahrensfehlern angesehen werden. Demnach regelt die Vorschrift die Bedeutung formeller Fehler für die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts.
5) So ausdrücklich BVerwG v. 11.10.1968, ZLW 1969, S. 129 (137); vgl. auch oben 1. Abschnitt, B.I.
6) Vgl. auch KOPP, § 46 Anm. 3
7) § 46 VwVfG kann-als Ausnahme von der Ausnahme - nur dann für eine Ermessensentscheidung gelten, wenn jede andere als die getroffene Entscheidung ermessensfehlerhaft wäre. Vgl. auch BVerwG v. 29.3.1966, BVerwGE 24, S. 23 (32). Eine derartige "Ermes-

Die fehlerhafte Beteiligung der im Genehmigungsverfahren zu beteiligenden Gemeinden macht notwendig nur das Verwaltungsverfahren fehlerhaft. Ob dieser Verfahrensfehler Auswirkungen auch auf die Rechtmäßigkeit der erteilten Genehmigung in der Sache hat, hängt davon ab, ob sie materiell jenen Anforderungen entspricht, die sich aus dem rechtsstaalichen Gebot einer gerechten Abwägung der von ihr berührten Belange (Abwägungsgebot)[1] ergeben.[2]
Insoweit kann die fehlerhafte Beteiligung zu einem Ermittlungsausfall oder Ermittlungsdefizit[3] geführt und das Abwägungsgebot sowohl im Hinblick auf ein gerechtes Abwägen wie im Hinblick auf ein gerechtes Abgewogensein[4] verletzt haben.

II. Der gerichtliche Rechtsschutz bei einer fehlerhaften Beteiligung

1. Wird eine Gemeinde im Genehmigungsverfahren nicht oder unzureichend beteiligt, so hat sie ein Interesse daran, noch während des Genehmigungsverfahrens ihr Beteiligungsrecht gerichtlich durchzusetzen.
Unabhängig davon, ob sie ihre Beteiligung überhaupt oder nur eine weitergehende Beteiligung, etwa eine zusätzliche Information, beansprucht, ist die allgemeine Leistungsklage[5] die richtige Form dieses Rechtsschutzbegehrens.
Bedenken gegen die klageweise Durchsetzung eines Beteiligungsrechts und der zur sinnvollen Wahrnehmung dieses Rechts unerläßlichen Verfahrenshandlungen, wie Information, Anhörung, Möglichkeit einer Stellungnahme, schon vor Abschluß des Verwaltungsverfahrens könnten im Hinblick auf das Rechtsschutzbedürfnis bestehen, weil den Gemeinden die (nachträgliche) Anfechtung der Genehmigung unter Berufung auf den Beteiligungsfehler zuzumuten ist.

Fortsetzung der FN 7)
sensreduzierung auf Null" ist aber bei Planungsentscheidungen undenkbar.

8) V. 18.2.1970, VwRspr 21, S. 857 (862)

1) Vgl. dazu BVerwG v. 30.4.1969, DVBl 1969, S. 697; v. 12.12.1969 BVerwGE 34, S. 301 (308); v. 5.7.1974, BVerwGE 45, S. 309; v. 14.2.1975, BVerwGE 48, S. 56

2) BVerwG v. 22.3.1974, ZLW 1974, S. 277 (285)

3) Vgl. dazu HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 180

4) Zu dieser Unterscheidung von Vorgang und Ergebnis der Abwägung vgl. insbesondere BVerwG v. 5.7.1974, BVerwGE 45, S. 309 (312 ff)

5) Eine Verpflichtungsklage kommt nicht in Betracht, da die Entscheidung über "Ob" und "Wie" des ohne weiteres bestehenden Beteiligungsrechts kein Verwaltungsakt ist.

Das BVerwG[1] hat die Frage der Zulässigkeit einer "Klage auf Beteiligung" offengelassen, der BayVGH[2] hat eine solche klageweise Durchsetzung als sinnvoll bezeichnet.
Für die Annahme eines Rechtsschutzbedürfnisses und die Bejahung der Zulässigkeit solcher Klagen spricht insbesondere der zweifache Zweck der gemeindlichen Beteiligung, nämlich die gemeindliche Planung und Planungshoheit zur Geltung zu bringen und zu schützen, zum anderen der Genehmigungsbehörde die für die Berücksichtigung der Erfordernisse des Städtebaus (§ 6 Abs. 2 Satz 1 LuftVG) erforderlichen Informationen zu verschaffen.
Beide Zwecke werden nur durch eine möglichst frühzeitige Beteiligung vor der das Verwaltungsverfahren abschliessenden Entscheidung erreicht.[3]

2. Für den Erfolg einer gegen die luftrechtliche Genehmigung erhobenen Anfechtungsklage, die allein mit dem Vorliegen eines Beteiligungsfehlers begründet wird, kommt es sowohl im Hinblick auf die Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO) wie auf die von § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO geforderte Rechtsverletzung darauf an, daß die Beteiligung den Gemeinden subjektive Rechte in der Weise gewährt, daß die unter Verletzung der aus dem Selbstverwaltungsrecht fließenden Verfahrensposition ergangene Genehmigung schon allein aus diesem Grund der Aufhebung unterliegt.[4]

---

1) V. 21.2.1973, DVBl 1973, S. 448 (449)
2) V. 17.5.1972, DVBl 1972, S. 790 (791)
3) Die selbständige Einklagbarkeit von Beteiligungsrechten bejaht ausdrücklich SCHOLZ, Verwaltungsverantwortung, S. 207. Das BVerwG v. 14.2.1969, ZLW 1969, S. 249 (251) spricht von einer rechtlich abgesicherten und vor den Gerichten durchsetzbaren Stellung der Gemeinden im Verwaltungsverfahren.
4) Vgl. zur Frage der Schutzfunktion von Beteiligungsrechten BVerwG v. 24.10.1967, BVerwGE 28, S. 131; v. 20.10.1972, BVerwGE 41, S. 58 (64 f). Das BVerwG v. 14.2.1962, ZLW 1969, S. 249 (252) hat eine unter Verletzung des gemeindlichen Beteiligungsrechts erlassene luftrechtliche Genehmigung allein wegen dieses Fehlers aufgehoben.

V i e r t e r A b s c h n i t t

Die mittelbare Kontrolleröffnung durch Inzidentkontrolle als Rechtsschutzform gegenüber der Genehmigung

Eine inzidente Kontrolle der luftrechtlichen Genehmigung können Gemeinden und Privatpersonen unter den bereits genannten[1] Bedingungen erreichen, nämlich im Rahmen einer Klage auf Genehmigung eines Bauleitplans bzw. einer Klage auf Genehmigung eines Bauvorhabens, wenn die beantragte Genehmigung jeweils abgelehnt worden ist, weil die luftrechtliche Genehmigung ihre Erteilung verbietet.

Im folgenden sind zwei vor Beginn und nach Abschluß des luftrechtlichen Genehmigungsverfahrens mögliche Rechtsschutzkonstellationen daraufhin zu untersuchen, ob sie sich als Formen eines mittelbaren Rechtsschutzes gegenüber der luftrechtlichen Genehmigung eignen.

A. Die mittelbare Kontrolle beim Rechtsschutz gegenüber Vorarbeiten

Oben[2] wurden die Rechtsschutzmöglichkeiten gegenüber der Gestattung von Vorarbeiten nach § 7 Abs. 1 LuftVG sowie gegenüber Maßnahmen, die in Ausübung der Ermächtigung des § 7 Abs. 3 LuftVG ergehen, dargestellt.
Diese Rechtsschutzmöglichkeiten können zu einer mittelbaren, inzidenten und vorbeugenden Kontrolle der Genehmigung führen, wenn Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für Maßnahmen nach § 7 Abs. 1 und Abs. 3 LuftVG die (voraussichtliche) Rechtmäßigkeit der Genehmigung ist.

Nach § 7 Abs. 1 LuftVG können dem Antragsteller die erforderlichen Vorarbeiten gestattet werden, "wenn eine Prüfung ergeben hat, daß die Voraussetzungen für die Erteilung der Genehmigung voraussichtlich vorliegen."
Daraus folgt, daß der Gestattung im Sinne des § 7 Abs. 1 LuftVG keine verbindliche Entscheidung über - einzelne - Voraussetzungen der Genehmigung, wie sie in § 6 Abs. 2 und 3 LuftVG enthalten

---

1) Vgl. oben 2. Teil, 1. Abschnitt, C.I. u. II., 2. Abschnitt D.
2) 2. Abschnitt, B.I. u.II.

sind, vorausgeht, sondern lediglich eine Prognose im Hinblick auf diese Voraussetzungen.
Die der Gestattung zungrundeliegende Prüfung muß schon deshalb auf eine bloße Prognose beschränkt bleiben, weil eine verbindliche (Teil-) Entscheidung über die Erteilung der Genehmigung ohne Kenntnis der Ergebnisse der Vorarbeiten, nicht getroffen werden kann. Stützt sich die Prognose im Einzelfall auf bereits vorliegende Teilentscheidungen, etwa eine landesplanerische Standort-Beurteilung, so sind diese nur akzidentiell, nicht aber notwendig Grundlage der Gestattung.
Mit dieser ist daher keine Entscheidung über die (voraussichtliche) Rechtmäßigkeit der noch zu beantragenden Genehmigung verbunden, sondern lediglich eine Prognose, die noch nichts über den Ausgang des Genehmigungsverfahrens sagt.
Deshalb verneint § 7 Abs. 2 Satz 2 LuftVG auch jede präjudizielle Wirkung der Gestattung.

Ähnliches gilt für Vorarbeiten aufgrund der Ermächtigung des § 7 Abs. 3 LuftVG. Sie setzen keine verbindliche Entscheidung über die Frage der Eignung des in Aussicht genommenen Geländes (§ 6 Abs. 2 Satz 2 LuftVG) voraus, sondern sollen diese Entscheidung erst ermöglichen.

Die Rechtsschutzmöglichkeiten bei den Vorarbeiten nach § 7 LuftVG können daher nicht eine mittelbare Kontrolle der Genehmigung oder einzelner Voraussetzungen der Genehmigung ermöglichen.

B. Die mittelbare Kontrolle durch Rechtsschutz gegenüber den Baubeschränkungen der §§ 12 ff LuftVG

I. Wird eine Baugenehmigung für ein im Bauschutzbereich gelegenes Grundstück mangels Zustimmung der Luftfahrtbehörde nicht oder auf ihr Verlangen nur unter einer Auflage erteilt (§§ 12, 15 LuftVG), so kann Vorfrage für den Erfolg einer auf die Erteilung der (uneingeschränkten) Baugenehmigung gerichteten Verpflichtungsklage sein, ob die Genehmigung, deren Folge die Baubeschränkungen letztlich sind, zu Recht erteilt worden ist und ob die Festlegung des Bauschutzbereichs rechtmäßig war.[1)]

1) Vgl. auch BVerwG v. 16.7.1965, BVerwGE 21, S. 354 (356) ff; v. 11.10.1968, ZLW 1969, S. 129(137)

Das Gleiche gilt in den Fällen einer Verweigerung der Genehmigung für außerhalb des Bauschutzbereichs gelegene Grundstücke (§ 14 i. V.m. §§ 12, 15 LuftVG).

Weiterhin kann die luftrechtliche Genehmigung im Rahmen einer Anfechtungsklage inzident überprüft werden, die der jeweilige Betroffene gegen eine Verfügung nach § 16 LuftVG, die ihn zur Duldung der Beseitigung von Luftfahrthindernissen verpflichtet, erhebt.

II. Da die Inzidentkontrolle in den vorbezeichneten Fällen stets eine konkrete Baubeschränkung aufgrund der §§ 12, 14, 15 und 16 LuftVG voraussetzt, die zudem in den Fällen des § 12 Abs. 3 LuftVG erst bei erheblichen Bauhöhen wirksam wird, steht sie nur den wenigen Betroffenen als Rechtsschutzform zur Verfügung.[1)]
Unter Rechtsschutzgesichtspunkten ist deshalb von Bedeutung, ob ein unmittelbarer Rechtsschutz gegenüber dem für den Bauschutzbereich maßgeblichen Ausbauplan (§ 12 Abs. 1 Satz 1 LuftVG) möglich ist, in dessen Rahmen dann mittelbar die Genehmigung auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft werden kann.

1. Es ist zunächst die - für die Rechtsschutzform entscheidende - Rechtsnatur des Ausbauplans zu bestimmen.

a) Nach § 42 Abs. 3 LuftVZO ist zwar mit der Genehmigung nach § 6 LuftVG die Festlegung des Ausbauplans zu verbinden; dennoch ist letzterer ein selbständiger Akt, insbesondere kein integrierender Bestandteil der Genehmigung.[2)]
Das folgt bereits daraus, daß § 42 Abs. 2 LuftVZO, der den Inhalt der Genehmigungsurkunde angibt, den Ausbauplan nicht nennt. Dieser ist auch nicht mit der Genehmigung nach § 42 Abs. 4 LuftVZO bekanntzumachen; das LuftVG enthält vielmehr in § 18 LuftVG eine Sonderregelung über die Bekanntgabe oder Bekanntmachung des Bauschutzbereichs.

---

1) Eine weitere Verengung dieser Rechtsschutzmöglichkeit folgt daraus, daß die Genehmigung vier Wochen nach ihrer Bekanntmachung (§ 42 Abs. 4 LuftVZO) bestandskräftig und für eine Inzidentkontrolle unzugänglich wird.
2) Unklar insoweit HOFMANN, § 12 Rdnr 9-11, der dem Ausbauplan selbständige rechtliche Bedeutung nur dann zubilligen will, wenn die Genehmigung ihn "noch nicht ausfüllt".

b) Der Ausbauplan regelt einen konkreten Fall.[1] Er fixiert für einen ganz bestimmten Flughafen entsprechend den konkreten Ausmaßen und Abmessungen, seiner Start- und Landeflächen und seiner Sicherheitsflächen sowie entsprechend seiner Bezugspunkte und Anflugsektoren die Merkmale, die für den Bereich maßgeblich sind, in denen die in den §§ 12 Abs. 2 und 3, 15 LuftVG genannten Baubeschränkungen gelten.[2]

c) Der Adressatenkreis[3] des Ausbauplans ist zur Zeit seiner Festlegung (§ 42 Abs. 3 LuftVZO) abschließend bestimmt. Es lassen sich nämlich - theoretisch - im einzelnen die Eigentümer von Grundstücken im Bauschutzbereich sowie die anderen zum Gebrauch oder zur Nutzung dieser Grundstücke dinglich oder obligatorisch berechtigten Personen (§ 18 LuftVG) feststellen.
Allerdings können sich in diesem Personenkreis nach der Festlegung des Ausbauplans Veränderungen ergeben, sei es durch Einzel- oder Gesamtrechtsnachfolge, durch Änderung, Aufhebung oder Neubegründung von Rechten. Stellt man auf diese künftig von den Festlegungen des Ausbauplans betroffenen Personen ab, so ist der Adressatenkreis zwar nicht abschließend bestimmt, jedoch nach allgemeinen Merkmalen bestimmbar.[4]
Betroffen sind jeweils die Personen, die Rechte an solchen Grundstücken haben, die in dem aufgrund des Ausbauplans nach § 12 LuftVG bestehenden Bauschutzbereich liegen.

Damit ist der Ausbauplan eine Allgemeinverfügung im Sinne des § 35 Abs. 2 VwVfG und Verwaltungsakt.[5]

2. Als Rechtsschutzform steht demnach gegenüber dem Ausbauplan die Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 VWGO zur Vefügung.

---

1) Vgl. zur Unterscheidung zwischen konkreter und abstrakter Fallregelung die Ausführungen oben 2. Teil, 1. Abschnitt, D.III.3. a) und c) mit den dortigen Nachweisen.
2) Eine konkrete Regelung wird ebenso bejaht vom BayVGH v. 14.11. 1967, VwRspr 19, S. 583 (584) sowie von HOFMANN, § 12 Rdnr 8.
3) Vgl. zur Unterscheidung zwischen individuellem und generellem Adressatenkreis die Ausführungen oben 2. Teil, 1. Abschnitt, D.III.3.a) u. b) mit den dortigen Nachweisen.
4) Vgl. zu diesem Begriffsmerkmal der Allgemeinverfügung BayVGH v. 14.11.1967, VwRspr 19, S. 583 (584 f) (speziell für den Ausbauplan) sowie allgemein § 35 Satz 2 VwVfG; KOPP, § 35 Anm. 3; WOLFF-BACHOF I, § 46 VI a 3; VOLKMAR, S. 59 u. 67 ff, jeweils m.w.N.
5) Ebenso schon vor Geltung des VwVfG BayVGH a.a.O. u. HOFMANN, § 12 Rdnr 8 u. 18 Rdnr 1. Zur Bejahung einer Allgemeinverfügung gelangt man auch, wenn man nicht auf den Adressatenkreis des

a) Die erforderliche Klagebefugnis im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO können einmal die zuvor genannten Adressaten, denen der Umfang des Bauschutzbereichs gem. § 18 LuftVG bekanntzumachen ist, besitzen. Denn diese werden durch die in § 12 Abs. 2 und 3 LuftVG angeordneten Baubeschränkungen sowie die in § 15 LuftVG genannten anderen Beschränkungen in ihrem jeweiligen Voll-, Nutzungs- oder Gebrauchsrecht betroffen.[1)]
Ebenso wird man auch den Gemeinden, deren Gebiet in den Bauschutzbereich fällt, unabhängig davon, ob sie als privatrechtlich Berechtigte durch den Ausbauplan betroffen sind, in ihrer Eigenschaft als in der Planungshoheit betroffene Planungsträger die Klagebefugnis nicht absprechen können.

HOFMANN[2)] wendet auf die Anfechtung des Ausbauplans die Grundsätze an, die seiner Meinung nach[3)] auch für die Anfechtung der luftrechtlichen Genehmigung, der ein Planfeststellungsverfahren nachfolgt, gelten, weil die Festlegung des Ausbauplans nicht in einem größeren Umfang anfechtbar sein könne als die Genehmigung selbst. Nur Gemeinden sollen - wie die Genehmigung - auch den Ausbauplan anfechten können; Privatpersonen seien demgegenüber nur zur Anfechtung des Planfeststellungsbeschlusses befugt.

Diese Auffassung übersieht den gegenüber der luftrechtlichen Genehmigung selbständigen Charakter der Festlegung des Ausbauplans.

Die Klagebefugnis der zuvor genannten Adressaten dieser Festlegung ließe sich nur dann verneinen, wenn von dieser Festlegung noch keine Rechtswirkungen ausgingen, diese vielmehr erst bei Versagung einer Genehmigung aufgrund der Beschränkung im Bauschutzbereich oder im Zusammenhang mit dem Planfeststellungsbeschluß einträten.

Fortsetzung der FN 5)
Ausbauplans, sondern auf seine "Dinglichkeit" abhebt, die einem bestimmten Teil der Erdoberfläche die öffentlich-rechtliche Eigenschaft (§ 35 Satz 2 VwVfG) "Bauschutzbereich" zuweist.

1) A.A. offenbar das BVerwG (v. 11.10.1968, ZLW 1969, S. 129 (137)) und HUSSLA, S. 15, die davon ausgehen, daß ein Bauwilliger erst durch eine mit Rücksicht auf die im Ausbauplan festgelegte Baubeschränkung verweigerte Baugenehmigung betroffen werde. Beide gehen wohl von der - unter Enteignungsgerichtspunkten getroffenen - Entscheidung des BGH v. 29.4.1968 WM 1968, S. 747 aus, wonach die Festlegung des Ausbauplans kein Bauverbot für das betroffene Gebiet enthalte.

2) § 12 Rdnr 11

3) Vgl. ebenda, § 6 Rdnr 63-72

Die Wirkungen des Ausbauplans und des danach bestehenden Bauschutzbereichs treten aber bereits mit Bekanntgabe oder Bekanntmachung des Plans (§ 18 LuftVG) ein.[1)]
Diese Wirkungen lösen auch eine gegenwärtige rechtliche Betroffenheit aus. Der Ausbauplan greift nämlich schon durch die Möglichkeit der (konkreten) Beschränkung von Bauabsichten und anderen Veränderungswünschen in den Rechtskreis der an Grundstücken im Bauschutzbereich Berechtigten ein; ihre Rechte werden gleichsam mit einer Beschränkung(smöglichkeit) belastet und damit gegenüber "unbelasteten" Rechten entwertet.[2)]

---

1) Daß diese Wirkungen jedenfalls vor dem Planfeststellungsbeschluß gelten, ergibt sich auch aus der für den vergleichbaren Schutzbereich bei Bundesfernstraßen geltenden Regelung des § 9 Abs. 4 FStrG, wonach die Geltung mit Auslegung der Pläne im Planfeststellungsverfahren beginnt. Nach VOLKER, S. 70, knüpfen die Baubeschränkungen des § 12 Abs. 2 LuftVG "an die Tatsache der Genehmigung" an und "treten ohne weiteres mit der Genehmigung in Kraft, also im allgemeinen zeitlich schon vor der Planfeststellung."

2) Vgl. auch BayVGH v. 14.11.1967, VwRspr 19, S. 583 (586)

F ü n f t e r A b s c h n i t t

Die unmittelbare Kontrolleröffnung gegenüber der Genehmigung

A. Die Anfechtungsklage als Rechtsschutzform

Vor der Einführung eines Planfeststellungsverfahrens in das LuftVG[1] war die Genehmigung die einzige Voraussetzung für die Anlage und den Betrieb eines Flughafens. Ihr Charakter als Verwaltungsakt war deshalb zu jener Zeit auch unbestritten.[2] Aber auch unter der Geltung des neuen Rechts ist diese Eigenschaft der Genehmigung nur vereinzelt in Frage gestellt worden. So hat das OVG Lüneburg[3] entschieden, die Genehmigung sei "gegenüber den von der Planung Betroffenen kein anfechtbarer Verwaltungsakt". VOLKER meint[4], das Gericht verneine damit überhaupt die Verwaltungsaktsqualität der Genehmigung, während das BVerwG[5] (als Revisionsgericht) davon ausgeht, das OVG Lüneburg (als Berufungsgericht) messe der Genehmigung nur relativen Charakter - als Verwaltungsakt gegenüber dem Flughafenunternehmer - bei.
Man kann das Urteil des OVG Lüneburg auch dahingehend verstehen, daß es die Verwaltungsaktsqualität der Genehmigung bejaht und nur die Klagebefugnis der von ihr Betroffenen verneint.
Abgesehen von diesen - unklaren - Ausführungen des OVG Lüneburg wird in der Genehmigung trotz des nachfolgenden Planfeststellungsverfahrens nach wie vor ein Verwaltungsakt gesehen[6] und dafür allgemein die - offenbar auf BEINE[7] zurückgehende - Begründung gegeben: Die Genehmigung begründe eine konkrete Rechtslage, weil sie die Voraussetzungen für das Planfeststellungsverfahren schaffe; sie sei deshalb ein gegenüber der nachfolgenden Planfeststellung

---

1) Durch das Gesetz zur Änderung des LuftVG v. 5.12.1958 (BGBl. I S. 899)
2) Vgl. WESTERMANN, ZLR 1957, S. 282 f; BEINE, ZLR 1958, S. 363 f; WESTPHAL, DVBl 1958, S. 305
3) V. 29.4.1966, BB 1967, S. 14
4) S. 67. Er untersucht im Anschluß daran (S. 67-73) eingehend die Verwaltungsaktsqualität und bejaht sie.
5) V. 11.10.1968, ZLW 1969, S. 129 (132)
6) Vgl. BVerwG, a.a.O. sowie v. 22.3.1974, ZLW 1974, S. 277 (280); HessVGH v. 31.3.1976 - IV OE 43/74 - n.v., AU, S. 16 f; SCHLEICHER/REYMANN/ABRAHAM, § 6 Anm. 19; BEINE/LOHMANN, Anm. 6 zu § 6 Abs. 1; DIES., ZLW 1965, S. 106; HOFMANN, § 6 Rdnr 56; VOLKER, S. 73; BEINE, ZLW 1961, S. 3; ACHTNICH, ZLW 1962, S. 259; BLÜMEL, DVBl 1972, S. 797
7) ZLW 1961, S. 3 f

selbständiger gestaltender Verwaltungsakt.[1)]
Für die Ermittlung der Form einer unmittelbaren Kontrolle der Genehmigung im gerichtlichen Verfahren genügt die Feststellung, daß die Genehmigung Verwaltungsakt ist. Worin ihr Regelungsgehalt im einzelnen besteht, welche Voraussetzungen des Planfeststellungsverfahrens sie insbesondere schafft, kann in diesem Zusammenhang dahinstehen.[2)]
Als Verwaltungsakt kann die Genehmigung nach § 42 Abs. 1 VwGO mit der Anfechtungsklage angefochten werden; diese Klageart ist somit die Rechtsschutzform, die eine unmittelbare Kontrolle der Genehmigung eröffnen kann.

B. Der Regelungsgehalt der Genehmigung bei nachfolgendem Planfeststellungsverfahren als Kriterium der Kontrolleröffnung

I. Die Problematik des Verhältnisses von Genehmigung und nachfolgender Planfeststellung

1. Mit der Einführung eines Planfeststellungsverfahrens in das LuftVG durch das Gesetz zur Änderung des LuftVG vom 5.12.1958[3)] gliedert sich die fachplanerische Flughafenplanung[4)] in zwei Planungsverfahren, über deren Verhältnis zueinander trotz des auf den ersten Blick eindeutigen Gesetzeswortlauts und vergleichbarer Institute in anderen Fachplanungsgesetzen[5)] eine große Unsicherheit

---

1) BVerwG v. 11.10.1968, ZLW 1969, S. 129 (133); v. 22.3.1974, ZLW 1974, S. 277 (280); BEINE/LOHMANN, ZLW 1965, S. 106; SCHLEICHER/REYMANN/ABRAHAM, § 6 Anm. 19; HOFMANN, § 6 Rdnr 56; VOLKER, S. 68; BLÜMEL, DVBl 1972, S. 797. Eine zusätzliche Begründung des Verwaltungsaktscharakters geben SCHLEICHER/REYMANN/ABRAHAM, a. a.O. sowie RUHWEDEL, BB 1965, S. 1093. Sie sehen in der Genehmigung eine Beleihung des Flughafenunternehmers mit dem von ihnen als öffentliche Aufgabe bezeichneten Betrieb eines Flughafens. Dagegen mit Recht HOFMANN, § 6 Rdnr 58, der darauf hinweist, daß der Betrieb eines Flughafens auch nicht mit Rücksicht auf die in § 45 Abs. 1 LuftVZO angeordnete Betriebspflicht eine öffentliche Aufgabe sei.
2) Vgl. dazu die unter B. folgenden Ausführungen.
3) BGBl. I, S. 899
4) Diese ist von der Flughafenplanung in der Landesplanung zu unterscheiden. Vgl. dazu oben 2. Teil.
5) Vgl. die §§ 16 Abs. 1 FStrG, 13 WaStrG, 49 BundesbahnG sowie 9 PBefG einerseits, die der luftrechtlichen Genehmigung nach § 6 LuftVG vergleichbar sind, und die §§ 17, 18 FStrG, 14 ff WaStrG, 36 BundesbahnG sowie 28 ff PBefG, die jeweils Planfeststellungsverfahren vorsehen.

besteht.
Diese hat in den letzten Jahren insbesondere anläßlich der bedeutenden Planungen des Flughafens Hamburg-Kaltenkirchen und des Flughafens München dazu geführt, daß je nach ihrer Interessenlage die Flughafenunternehmer, die an der Flughafenplanung beteiligten Behörden, die von der Planung betroffenen Gemeinden und Bürger, die Genehmigungs- und Planfeststellungsbehörden und schließlich auch die angerufenen Verwaltungsgerichte sehr unterschiedlich mit diesen Instituten operieren.[1)]
Betrachtet man den Werdegang des Änderungsgesetzes zum LuftVG aus dem Jahre 1958, so kann nicht ausgeschlossen werden, daß die heutige Regelung auf eine mangelhafte Gesetzgebung zurückgeht, die das seinerzeit bereits in anderen Gesetzen enthaltene Planfeststellungsverfahren übernommen[2)] und einem bislang einzigen und abschließenden Genehmigungsverfahren hinzugefügt hat, ohne das Verhältnis beider Verfahren eindeutig gesetzlich zu klären.[3)]
So sahen die ersten Arbeitsentwürfe zu dem Änderungsgesetz kein Planfeststellungsverfahren, sondern lediglich eine Genehmigung für die Anlage und den Betrieb von Luftfahrtgeländen vor.[4)] Erst als im Laufe der Beratungen deutlich wurde, daß die Flughafengenehmigung über das Verhältnis zwischen Verwaltung und Flughafenunternehmer hinaus Rechte Dritter berühren kann, wurde das Planfeststellungsverfahren in den Änderungsgesetzentwurf aufgenommen.[5)]
Die unzureichende Anpassung beider Planungsverfahren geht auch daraus hervor, daß das LuftVG nunmehr in zwei Vorschriften, nämlich in § 9 Abs. 3 und in § 11 (in Verbindung mit § 14 BImSchG) den Bestandsschutz des Flughafens regelt.[6)]

2. Die Frage des Verhältnisses von Flughafengenehmigung und nachfolgender Planfeststellung stellt sich nicht nur als - theoretisches - Problem der Erfassung und Strukturierung eines mehrstu-

---

1) Vgl. auch WESTPHAL/WALTHER, S. 252, die von einer vom Gesetzgeber sicherlich nicht erwarteten harten Bewährungsprobe sprechen.
2) Vgl. auch die Begründung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes der B-Reg. v. 20.12.1957, BT-Drucks. III/100, S. 13
3) Auf einen Mangel der Gesetzgebung weisen auch VOLKER, S. 96 und HUSSLA, S. 11, hin.
4) Ein einheitliches Verfahren befürwortet auch VOLKER, S. 98
5) Vgl. auch BEINE/LOHMANN, ZLW 1965, S. 104
6) Zum Verhältnis der beiden Vorschriften vgl. unten III.2.

figen Planungsverfahrens, sondern insbesondere - und insoweit mit praktischen Folgen - im Hinblick auf den gegenüber diesen Entscheidungen möglichen Rechtsschutz.
Denn der Rechtsschutz orientiert sich gem. Art. 19 Abs. 4 GG an der Rechtsverletzung[1], die ihrerseits durch den sachlichen und rechtlichen Regelungsgehalt der hoheitlichen Maßnahme bestimmt wird.
Die Ermittlung des Regelungsgehalts von Genehmigung und Planfeststellung, auf die es deshalb entscheidend ankommt, ist mit der pauschalen Unterscheidung zwischen vorbereitender Planung, Planung im engeren Sinne, Grobplanung[2], Ausbauplanung[3] oder vorgeschalteten Planungsverfahren[4] einerseits und einer endgültigen, durchführenden, verwirklichenden und rechtsverbindlichen Planung[5] andererseits nicht geleistet. Sie konstatiert nur die Mehrstufigkeit des in Rede stehenden Planungsverfahrens und ist deshalb auch keine geeignete Grundlage zur Beantwortung der Frage, ob, von wem und mit welchen Einwendungen bereits die Flughafengenehmigung angefochten werden kann und wer auf die Anfechtung des Planfeststellungsbeschlusses und damit auf einen Rechtsschutz auf der letzten Planungsstufe verwiesen ist.[6]
Für die Beantwortung dieser Frage müssen vielmehr im einzelnen der Regelungsgehalt der Genehmigung und die damit verbundene Betroffenheit der einzelnen Rechtssubjekte ermittelt werden.
Diese Ermittlung wird dadurch erschwert, daß die gesetzlichen Vorschriften - hier insbesondere §§ 6, 8 ff LuftVG - ein Defizit an materiellrechtlicher Regelung aufweisen [7] und weder ihren Sachgehalt (Über welchen Teil der Planung wird entschieden?), noch ihren Rechtsgehalt (Gegenüber welchen Rechtssubjekten und über welche

---

1) Auf die Inkongruenz zwischen Rechtsschutz u. Rechtsverletzung, die dadurch entsteht, daß die Rechtsschutzeröffnung von der jeweiligen Handlungsform abhängt, wurde bereits oben 2. Teil, 1. Abschnitt D.I. hingewiesen.
2) Vgl. BLÜMEL, DVBl 1972, S. 797
3) So ZELLER, DVBl 1973, S. 600
4) So KOPP, § 73, Anm. 1 u. 12
5) Vgl. BLÜMEL, DVBl 1971, S. 797
6) Über diese Fragen besteht insbesondere seit dem Urteil des BVerwG v. 11.10.1968, ZLW 1969, S. 129 ff, Streit.
7) Dieses Defizit besteht überhaupt im Fachplanungsrecht. Vgl. FORSTHOFF/BLÜMEL, S. 30, 67 ff, 162 ff; BLÜMEL, DVBl 1975, S. 703; WAHL, DÖV 1975, S. 377 u. FN 29; SCHOLZ, Verwaltungsverantwortung, S. 201 FN 232

Rechtsgüter wird entschieden?) klar erkennen lassen.[1]

Zur Feststellung, bei welchen Flughafenplanungen sich die hier angesprochene Problematik stellt, sind zunächst die Flughafenplanungen mit Planfeststellungsverfahren von den Planungen abzugrenzen, die ohne Planfeststellungsverfahren verlaufen (können).

II. Die Flughafenplanungen mit Planfeststellungsverfahren

Nicht für alle Flughafenplanungen, die nach § 6 LuftVG genehmigungspflichtig sind, muß ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden.[2]
Ein Vergleich zwischen § 6 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4 Satz 2 LuftVG einerseits und § 8 Abs. 1 Satz 1 LuftVG andererseits ergibt, daß ein Planfeststellungsverfahren nur im Rahmen solcher Flughafenplanungen erforderlich ist, die die Flughafen a n l a g e - ihre Neuanlage oder Änderung - betreffen. Betrifft die Planung lediglich den Flughafen b e t r i e b, was faktisch nur bei einer Änderungs- oder Erweiterungs-, nicht aber bei einer Neuplanung der Fall sein wird, so braucht ein Planfeststellungsverfahren nicht durchgeführt zu werden.[3]
Der Anwendungsbereich des Planfeststellungsverfahrens ist weiterhin dadurch eingeschränkt, daß nach § 8 Abs. 2 Satz 1 LuftVG Änderungen oder Erweiterungen einer Flughafenanlage von unwesentlicher

---

1) Aus diesem Defizit folgt die Notwendigkeit, das Planungsermessen durch materiellrechtliche Regelungen außerhalb der jeweiligen Planungsvorschriften zu bestimmen und zu kontrollieren. Vgl. etwa BVerwG v. 14.2.1975, NJW 1975, S. 1375 zur Fernstraßenplanung und allgemeiner HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 29, S. 143ff.

2) Über die verfahrensmäßige Reihenfolge von Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren vgl. unten 4. Teil, 1. Abschnitt, D.

3) BVerwG v. 11.10.1968, ZLW 1969, S. 129 (136 f); HOFMANN, § 6 Rdnr 70, § 8 Rdnr 8; BEINE/LOHMANN, Anm. 2 zu § 8 Abs. 1; DIES., ZLW 1965, S. 106; VOLKER, S. 99. Diese Beschränkung des Planfeststellungsverfahrens auf Anlagenplanungen ist unter Rechtsschutzgesichtspunkten kaum zu vertreten, kann sich doch eine Änderung des Flughafenbetriebs, etwa die Zulassung des Düsenverkehrs, die vermehrte Zulassung von Flugbewegungen oder die Aufhebung eines Nachtstart- und -landeverbots, auf die Flughafennachbarschaft empfindlicher auswirken als eine Änderung der Anlage, etwa eine Verlängerung der Start- und Landebahn. VOLKER, S. 100 ist der Ansicht, eine Planfeststellung könne sich ihrer Natur nach immer nur auf Anlagen, nicht auf Änderungen der Benutzung von Anlagen beziehen.

Bedeutung keiner Planfeststellung bedürfen.
§ 8 Abs. 2 Satz 2 LuftVG nennt beispielhaft zwei Fälle, in denen eine Planfeststellung unterbleiben kann:
Wenn Rechte anderer durch die Maßnahme nicht beeinflußt werden oder wenn die Beteiligten entweder bekannt sind oder doch ermittelt werden können und mit ihnen entsprechende Vereinbarungen - zur Regelung der Beeinflussung ihrer Rechte - getroffen werden.[1)]

Aus § 8 Abs. 2 Satz 2 LuftVG ist zu entnehmen, daß die (Un-) Wesentlichkeit der Änderung oder Erweiterung sich letztlich nicht nach dem Umfang der Maßnahme, sondern danach bestimmt, ob Rechte Dritter (un-) wesentlich beeinträchtigt werden: Darauf stellt § 8 Abs. 2 Satz 2, 1. Alt. LuftVG ausdrücklich ab; § 8 Abs. 2 Satz 2, 2. Alt. LuftVG geht zwar von einer an sich wesentlichen Beeinträchtigung aus, die aber deshalb als unwesentlich anzusehen ist, weil über sie Vereinbarungen mit den Betroffenen getroffen werden.[2)]
Die Entscheidung, ob in den Fällen des § 8 Abs. 2 LuftVG ein Planfeststellungsverfahren durchzuführen ist, trifft nach § 10 Abs. 1 Satz 2 LuftVG die Planfeststellungsbehörde.

III. Die Bestimmung des Regelungsgehalts in negativer Hinsicht

Die Untersuchung soll zunächst unter negativen Gesichtspunkten geführt werden, um zu ermitteln, was die Genehmigung - insbesondere im Verhältnis zur Planfeststellung - nicht regelt. Damit ist eine Auseinandersetzung mit den bislang zur Bedeutung der Genehmigung in Rechtsprechung und Rechtslehre vertretenen Ansichten verbunden.

1. Keine Erlaubnis zur Durchführung der Flughafenplanung

Mit der Genehmigung, einen Flughafen anlegen und betreiben zu dürfen, besitzt der Flughafenunternehmer noch nicht die Befugnis, die für die Anlage erforderlichen Baumaßnahmen durchzuführen und den Betrieb aufzunehmen. Sie ist, wie sich aus § 8 Abs. 1 LuftVG ergibt, erst mit der Planfeststellung verbunden.[3)]

---

1) Zu den möglichen Vereinbarungen vgl. HOFMANN, § 8 Rdnr 12 a. E.
2) Vgl. auch BEINE/LOHMANN, ZLW 1965, S. 107; DIES., Anm. 1 u. 2 zu § 6 Abs. 2; ihnen folgend HOFMANN, § 8 Rdnr 12
3) BVerwG, a.a.O., S. 132; v. 22.3.1974, ZLW 1974, S. 277 (282); OVG Lüneburg v. 13.7.1972, DVBl 1972, S. 795; HOFMANN, § 6 Rdnr 56 u. 64

Das BVerwG[1] hat deshalb die Flughafengenehmigung als "leere Hülse" bezeichnet, die erst aufgrund der Planfeststellung mit Inhalt angefüllt werde; eine Rechtsverletzung Dritter könne erst mit Erlaß des Planfeststellungsbeschlusses eintreten und nur diesem gegenüber geltend gemacht werden. Dabei könne die Genehmigung als Element des Planfeststellungsbeschlusses mit diesem angegriffen werden.[2]

Dieser Auffassung liegt zugrunde die insbesondere aus der Diskussion über den Rechtsschutz gegenüber Bebauungsplänen bekannte Unterscheidung zwischen nicht anfechtbaren Akten, die nur mittelbare, latent vorhandene Auswirkungen besitzen, und anderen anfechtbaren, die eine unmittelbare Betroffenheit auslösen und zur Rechtsverletzung führen können.[3]

Die gegen diese Unterscheidung erhobene Kritik[4] kann hier nicht im einzelnen dargestellt oder gar durch neue Gesichtspunkte ergänzt werden.

OSSENBÜHL[5] hat - fußend auf den grundlegenden Ausführen FORSTHOFFS[6] zur "spezifischen Logik" des Plans - überzeugend nachgewiesen, daß der Topos der unmittelbaren Rechtswirkung als Kriterium der Rechtsschutzeröffnung gegenüber Planungsakten ausscheidet, weil er nach am "klassischen" abstrakt-generellen und deshalb noch vollzugsbedürftigen und vollzugsfähigen Rechtssatz orientiert ist. Da die einzelnen Planungsakte nicht wie Vollzugsakte isoliert nebeneinander, sondern gewissermaßen "vertikal" in einem Gesamtzu-

---

1) A.a.O

2) Das BVerwG überträgt damit die von ihm zur Anfechtung der Trassierungsentscheidung nach § 16 FStrG entwickelten Grundsätze - vgl. dazu: v. 1.7.1968, DVBl 1969, S. 307; BLÜMEL, Bauplanfeststellung II, S. 475 f; DERS., Raumplanung, S. 138, 149 f, 159; DERS., Demokratisierung, S. 26 f; DERS., DVBl 1972, S. 797 f; DERS., DVBl 1975, S. 703; MARSCHALL, § 16 Rdnr 5.2. ff; HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr. 55 - auf die luftrechtliche Genehmigung. Auf die Parallelität von § 16 FStrG und § 6 LuftVG weisen BLÜMEL, DVBl 1972, S. 797, ZELLER, DVBl 1973, S. 600 und BADURA, BayVBl. 1976, S. 518 hin.

3) Das BVerwG v. 11.10.1968, ZLW 1969, S. 129 (134/137) sowie v. 22.3.1974, S. 277 (282) verneint ausdrücklich eine unmittelbare Außenwirkung der luftrechtlichen Genehmigung und spricht von einer erst durch die Planfeststellung eintretenden "effektiven" Belastung.

4) Vgl. LERCHE, S. 260 ff; FORSTHOFF, Mittel, S. 21 ff; BROHM, S. 271 f; OSSENBÜHL, Gutachten, S. 175 ff; SCHOLZ, Verwaltungsverantwortung, S. 186 ff; HOPPE, Planung, S. 679 f; WAHL, DÖV 1975, S. 376

5) A.a.O., S. 176

6) A.a.O., S. 23 u. 33

sammenhang stehen, den sie fortlaufend konkretisieren[1], sind sie stets "unmittelbar" rechtswirksam, indem sie die betroffenen Rechtsgüter im Zuge der Konkretisierung immer enger einkreisen.

Die Tatsache, daß die Flughafengenehmigung für den Unternehmer noch nicht ausnutzbar ist, bestimmt zwar - negativ - ihren Sachgehalt, nicht aber ihren Rechtsgehalt, weil damit über die Betroffenheit Dritter noch nichts gesagt ist.

2. Keine privatrechtsgestaltende Wirkung der Flughafengenehmigung

Auch die zuvor genannte Rechtsprechung könnte der Flughafengenehmigung nicht die unmittelbare rechtsschutzeröffnende Außenwirksamkeit versagen, wenn die Wirkungen des § 11 LuftVG bereits von ihr ausgingen. Nach § 11 Satz 1 LuftVG gelten die Vorschriften des § 14 BImSchG für Flughäfen entsprechend, so daß der Eigentümer oder Besitzer eines Flughafennachbargrundstücks privatrechtlich nicht die Einstellung des Flughafenbetriebs, sondern nur Schutzeinrichtungen oder, wenn diese technisch undurchführbar oder wirtschaftlich nicht vertretbar sind, Schadenersatz verlangen kann.

Würde diese Wirkung an die Flughafengenehmigung anknüpfen, so würde den jeweils Betroffenen damit eine gesteigerte Duldungspflicht auferlegt, die Genehmigung würde private Rechte gestalten.
VOLKER[2] bejaht eine solche Verknüpfung von § 6 u. § 11 LuftVG im wesentlichen aus zwei Gründen:
Zum einen sei der vergleichbare Ausschluß von Beseitigungsansprüchen in anderen Fachplanungsgesetzen[3] ausdrücklich an die rechtskräftige Planfeststellung geknüpft; zum anderen hätte der Gesetzgeber, wenn er eine entsprechende Regelung auch für das LuftVG gewollt hätte, auf § 11 LuftVG verzichten und sich mit § 9 Abs. 3 LuftVG, worin der Ausschluß ausdrücklich an die rechtskräftige Planfeststellung geknüpft wird, begnügen können.
Diese Begründung kann nicht überzeugen:
Der Vergleich mit Regelungen in anderen Gesetzen, aus dem VOLKER einen Umkehrschluß zieht, kann ebensogut, ohne Verstoß gegen die

---

1) Dieser "vertikale" Aufbau kennzeichnet das mehrstufige Planungsverfahren.
2) S. 70 f, 86 f
3) Vgl. §§ 17 Abs. 6 FStrG, 29 Abs. 4 PBefG und 21 Abs. 3 WaStrG

juristische Methodik, für einen Analogieschluß herangezogen werden. Bei seinem Hinweis auf den bei anderer Auslegung des § 11 LuftVG überflüssigen § 9 Abs. 3 LuftVG übersieht VOLKER, daß nach der von ihm vertretenen Ansicht § 9 Abs. 3 LuftVG für Flughäfen keinen Anwendungsbereich mehr hätte und dementsprechend erst recht überflüssig wäre.

Ist damit nur die von VOLKER gegebene Begründung widerlegt, so ergibt sich die Unrichtigkeit des von ihm vertretenen Ergebnisses aus folgenden Gründen:
Es erscheint kaum sinnvoll, einen Planungsakt, der wie die Flughafengenehmigung noch nicht die Befugnis zur tatsächlichen Inbetriebnahme der Flughafenanlage gewährt, in der Weise auszustatten, daß Ansprüche auf Einstellung des - noch gar nicht möglichen - Betriebs erlöschen. Sinnvoll ist vielmehr, diese Wirkung mit dem Akt zu verbinden, der wie die Planfeststellung die Inbetriebnahme ermöglicht; denn andernfalls würde - gewissermaßen präventiv - eine erst künftige Privatrechtslage[1] geändert, ohne daß eine Notwendigkeit für diese Vorwegnahme ersichtlich wäre.[2]
Dem kann nicht entgegengehalten werden, bei dieser Auslegung des § 11 LuftVG sei entweder er oder aber § 9 Abs. 3 LuftVG überflüssig. Beide Vorschriften haben nämlich einen eigenen Anwendungsbereich. Während § 11 LuftVG mit seiner Verweisung auf § 14 BImSchG ausdrücklich privatrechtliche Ansprüche erfaßt, ist für § 9 Abs.3 LuftVG - und die gleichlautenden Vorschriften in anderen Planungsgesetzen - nicht unbestritten, ob sie neben öffentlichrechtlichen auch privatrechtliche Wirkungen haben.[3]
Billigt man § 9 Abs. 3 LuftVG nur öffentlichrechtliche Bedeutung zu, so findet dieser Ausschlußtatbestand seine privatrechtliche Ergänzung in § 11 LuftVG.
Selbst wenn man aber auch aus § 9 Abs. 3 LuftVG privatrechtliche Wirkungen herleitet, behält § 11 LuftVG seinen Sinn für die Fälle, in denen bei einer Änderung des Flughafenbetriebs zwar die Geneh-

---

1) Mangels Beeinträchtigung bestehen noch keine Beseitigungsansprüche.
2) Zur Maßgeblichkeit der Planfeststellung für die Ausschlußwirkung vgl. auch BVerwG v. 11.10.1968, ZLW 1969, S. 129 (133).
3) Für eine "Doppelwirkung": HOFMANN, § 9 Rdnr 21; VOLKER, S. 114; MARSCHALL, § 17 Rdnr 12.2; FIELITZ/MEIER/MONTIGEL, § 29 Anm. 5; GREIF, § 28 Rdnr 6; KARWARTH, S. 49; HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 39 m.w.N. in FN 7; für nur öffentlichrechtliche Wirkung: BVerwG v. 28.6.1968, VKBl 1969, S. 111; MARSCHALL, § 17 Rdnr 5.9; SCHLEICHER/REYMANN/ ABRAHAM, § 9 Anm. 4; HIDDEMANN, S. 28.

migung nach § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG geändert werden muß, aber keine Planfeststellung[1] notwendig ist und dementsprechend § 9 Abs. 3 LuftVG gar nicht anwendbar ist.[2]
Als Ergebnis ist danach festzuhalten, daß die privatrechtsgestaltende Wirkung des § 11 LuftVG nicht an die Flughafengenehmigung, der eine Planfeststellung nachfolgt, anknüpft.[3]

3. Keine unmittelbare Regelung der Baubeschränkungen des §§ 12 ff LuftVG durch die Genehmigung
Bereits oben[4] wurde dargestellt, daß der Ausbauplan des § 12 LuftVG ein selbständiger Akt, nämlich ein Verwaltungsakt in Form der Allgemeinverfügung ist. Seine Festlegungen setzen zwar die Genehmigung voraus, seine Wirkungen bezieht der Ausbauplan aber aus sich selbst.
Demgegenüber vertritt VOLKER[5] die Auffassung, daß die Baubeschränkungen des § 12 LuftVG "an die Tatsache der Genehmigung geknüpft werden", weil sie ohne weiteres mit der Genehmigung in Kraft träten.
Dieser Ausgangspunkt ist unrichtig: Zwar ist der Ausbauplan nach § 42 Abs. 3 LuftVZO mit der Genehmigung zu verbinden; damit ist jedoch nur eine zeitliche und verfahrensmäßige, keine inhaltlich-rechtliche Verbindung gemeint. Andernfalls wäre es kaum verständlich, daß der Ausbauplan weder in die Genehmigungsurkunde aufgenommen noch mit der Genehmigung bekanntgemacht wird.[6] Er tritt deshalb auch nicht ohne weiteres mit der Genehmigung, sondern erst mit seiner in § 18 LuftVG angeordneten Bekanntmachung in Kraft.

Die Baubeschränkungen des jeweiligen Ausbauplans in Verbindung mit § 12 LuftVG stellen somit keine Regelungen der Flughafengenehmigung dar.

4. Keine Verpflichtung zur Planfeststellung durch die Genehmigung
Der Regelungsgehalt der Genehmigung kann darin bestehen, daß sie

---

1) Diese ist nur bei Anlagenänderungen erforderlich.
2) So auch BVerwG v. 11.10.1968, ZLW 1969, S. 129 (136). Demgegenüber soll § 9 Abs. 3 LuftVG nach HOFMANN, § 9 Rdnr 21 und VOLKER, S. 113, im Vergleich zu § 11 LuftVG den kleineren Anwendungsbereich haben und nur für Landeplätze mit beschränktem Bauschutzbereich gelten, während § 11 LuftVG für Flughäfen gelten soll. In diesen Fällen ist die Rechtsfolge des § 11 LuftVG allerdings an die Genehmigung geknüpft.
3) Ebenso BVerwG, a.a.O., S. 133; HOFMANN, § 6 Rdnr 65, 66
4) 4. Abschnitt, B.II.1.
5) S. 70
6) Vgl. § 42 Abs. 2 LuftVZO sowie § 18 LuftVG

gewissermaßen "dem Grunde nach" bereits über die beabsichtigte Flughafenplanung entscheidet, während das Planfeststellungsverfahren, das diese Grundentscheidung nicht mehr in Frage stellen könnte, allein der ausfüllenden Einzelplanung dienen würde.

BEINE/LOHMANN[1] vertreten die Auffassung, die Planfeststellungsbehörde sei zur Feststellung des Plans verpflichtet, eine Ablehnung sei nicht zulässig, weil § 10 Abs. 5 Satz 2 LuftVG der Behörde die Verpflichtung auferlege, über die Einwendungen in der Planfeststellung zu entscheiden. Dementsprechend sei auch § 6 Abs. 4 Satz 1 LuftVG zu verstehen: Nach dieser Vorschrift sei die Genehmigung dem Ergebnis des Planfeststellungsverfahrens anzupassen; ein Widerruf der Genehmigung sei hingegen nicht möglich.
VOLKER hat diese Auslegung des § 6 Abs. 4 Satz 1 LuftVG aufgegriffen[2] und daraus den Schluß gezogen[3], daß die Genehmigung, wenn sie nur noch geändert, aber nicht mehr widerrufen werden könne, abschließend über die Frage entscheiden müsse, ob der Flughafen überhaupt angelegt werde.
Diese Auffassung über den Regelungsgehalt der Genehmigung hat eine unzutreffende Basis: Nach § 10 Abs. 5 Satz 2 LuftVG ist nur dann über die Einwendungen in der Planfeststellung zu entscheiden, wenn sie nicht berechtigt sind. Sind sie jedoch berechtigt und kann ihnen durch Auflagen zum Planfeststellungsbeschluß nicht abgeholfen werden, kann der Plan nicht festgestellt werden. Das Ergebnis des Planfeststellungsverfahrens kann also durchaus negativ sein.[4]

Allerdings regelt das LuftVG das Schicksal der Genehmigung in einem solchen Fall nicht ausdrücklich. Es bieten sich verschiedene Lösungsmöglichkeiten an.
Einmal kann § 28 Abs. 4 Satz 1 PBefG, wonach die Genehmigung unter dem Vorbehalt der Planfeststellung steht, entsprechend angewandt werden: Bei negativem Ergebnis des Planfeststellungsverfahrens ist die - insoweit auflösend bedingte - Genehmigung hinfällig.[5]

---

1) ZLW 1965, S. 110 f ; ihnen folgend VOLKER, S. 72 f.
2) S. 71 f
3) S. 72
4) BVerwG v. 11.10.1968, ZLW 1969, S. 129 (135); HOFMANN, § 10 Rdnr 11; WAHL, DÖV 1975, S. 375 FN 19. Anderfalls wäre eine gerichtliche Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses wegen Rechtswidrigkeit nicht denkbar; das Gericht beseitigt ja nur den Akt, den die Verwaltung gar nicht hätte erlassen dürfen.
5) In diesem Sinne offenbar auch FROMM, BauR 1973, S. 266 und BADURA, BayVBl. 1976, S. 516.

Zum anderen ist daran zu denken, die Änderungsbefugnis des § 6 Abs. 4 Satz 1 LuftVG bis zur Aufhebung der Genehmigung auszuschöpfen.[1)]

Es ist im übrigen unschädlich, die Genehmigung, die der Unternehmer mangels Planfeststellung ohnehin nicht ausnutzen kann, formal bestehen zu lassen[2)]; der allgemein auch ohne gesetzliche Normierung[3)] geltende Erlöschensgrund des längeren Nichtgebrauchs einer Erlaubnis[4)] führt dann durch bloßen Zeitablauf zu ihrem Erlöschen. Weder § 10 Abs. 5 Satz 2 noch § 6 Abs. 4 Satz 1 LuftVG zwingen demnach dazu, in der Genehmigung eine Entscheidung "dem Grunde nach" zugunsten der Flughafenplanung zu sehen.

IV. Sachgehalt und Rechtsgehalt der Genehmigung als Teilentscheidung im mehrstufigen luftrechtlichen Planungsverfahren

Der Sachgehalt einer Teilentscheidung in einem mehrstufigen Planungsverfahren gibt an, über welchen Teil der Planungsaufgabe auf dieser Stufe abschließend und für das weitere Verfahren bindend entschieden wird. Die dabei zu treffende Entscheidung über Rechtsgüter, Interessen und Belange macht ihren Rechtsgehalt aus.[5)]

1. Keine Unverbindlichkeit der Genehmigung für das Planfeststellungsverfahren

Sachgehalt und Rechtsgehalt der Genehmigung sind nach Einführung des Planfeststellungsverfahrens in das Luftverkehrsrecht, die die Flughafengenehmigung gewissermaßen in ihrem Regelungsgehalt "herabgestuft" hat, zutreffend im Verhältnis zur Planfeststellung gesucht worden. Das LuftVG selbst war dabei keine Hilfe, weil die gesetzliche Neuregelung die Fragen offen gelassen hat, ob und in welchem Umfang ein teilweise gleicher Gegenstand wiederholt geprüft werden soll, oder ob eine Prüfung ausschließlich in dem einen oder in dem anderen Verfahren vorzunehmen ist (Fragen des

---

1) Vgl. die Kritik dieser angeblich "gekünstelten Argumentation" von VOLKER (S. 72). Nach HOFMANN, § 6 Rdnr 59 u. § 10 Rdnr 11 soll die Zulässigkeit der Änderung oder Ergänzung der Genehmigung einen gesetzlichen Widerrufsgrund darstellen.

2) Davon geht offenbar auch das BVerwG v. 11.10.1968, ZLW 1969, S. 129 (135) aus.

3) Vgl. etwa § 17 Abs. 2 Nr. 1 AtomG, § 18 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG sowie die weiteren Nachweise in BVerwG v. 20.6.1972, BVerwGE 40, S. 153 (155 f).

4) Dieser wird vom OVG Münster v. 15.12.1975 - XII A 1243/72 - n.v., AU, S. 35 ausdrücklich für die luftrechtliche Genehmigung bejaht; ebenso BADURA, BayVBl. 1976, S. 516 mit Rücksicht auf die veränderlichen Bedingungen von Raumordnung und Landesplanung.

5) Vgl. auch oben II. 2.

Sachgehalts), und ob und inwieweit Rechtsmittel gegen die Genehmigung und gegen die Planfeststellung möglich sind (Fragen des Rechtsgehalts).[1)]

Angesichts dieses Befundes hat insbesondere die Rechtsprechung[2)] auf die Begründung des Entwurfs des Änderungsgesetzes[3)] zurückgegriffen und auf den darin enthaltenen Satz[4)] hingewiesen, daß die in § 6 Abs. 2 LuftVG vorgesehene Prüfung des Plans, die mit dem nach erteilter Genehmigung vorzunehmenden Planfeststellungsverfahren nicht zu verwechseln sei, "dazu dienen solle, der Genehmigungsbehörde insbesondere den erforderlichen Überblick über das in Aussicht genommene Gelände zu verschaffen."

Während das BVerwG[5)] daraus geschlossen hat, daß zumindest die in § 6 Abs. 2 Satz 2 LuftVG genannte Eignung des Geländes und Gefährdung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung Prüfungsgegenstände sowohl des Genehmigungs- wie des Planfeststellungsverfahrens seien und die Entscheidung im Planfeststellungsverfahren an die Genehmigung nicht gebunden sei, haben das OVG Lüneburg[6)] sowie FROMM[7)] und HUSSLA[8)] eine Bindungswirkung der Genehmigung für das nachfolgende Planfeststellungsverfahren überhaupt verneint.[9)]

Das Planfeststellungsverfahren beginnt jedoch mit der Flughafenplanung nicht beim Stand "Null". Vielmehr stellt es den letzten Abschnitt eines mehrstufigen Planungsverfahrens dar, in dem - dem Charakter eines solchen Verfahrens entsprechend - bereits Vorabentscheidungen gefallen sind, die die Grundlage des jeweils folgenden Verfahrensabschnitts bilden.[10)]

Für das luftrechtliche Planungsverfahren wird die Zahl solcher Vorabentscheidungen - bildhaft als "Stufen" bezeichnet - unterschiedlich angegeben.

---

1) Zur Kritik an einer solchen Gesetzgebung: BLÜMEL, DVBl 1975, S. 703; SCHMIDT-ASSMANN, DÖV 1974, S. 547
2) Erstmals BVerwG v. 11.10.1968, ZLW 1969, S. 129 (134)
3) V. 20.12.1957, BT-Drucks. III/100
4) A.a.O., S. 13 zu Nr. 9
5) V. 11.10.1968, ZLW 1969, S. 129 (133 f); zustimmend HOFMANN, § 6 Rdnr 72 und wohl auch BEINE, ZLW 1961, S. 3
6) V. 13.7.1972, DVBl 1972, S. 795; v. 26.6.1974, ZLW 1975, S. 69 (77)
7) BauR 1973, S. 260 f
8) S. 13 f
9) Und zwar unter Berufung auf das genannte Urteil des BVerwG, das die Bindungswirkung aber nur für diein § 6 Abs. 2 Satz 2 LuftVG genannten Gesichtspunkte verneint hat.
10) Vgl. oben 1. Teil, 3. Abschnitt, A. III.

Während BLÜMEL[1] im Raumordnungsplan bzw. in der Kabinettsentscheidung über den Bau eines Flughafens, im Ergebnis des förmlichen Raumordnungsverfahrens, in der Genehmigung und schließlich im Planfeststellungsbeschluß solche Stufen sieht, werden überwiegend weniger, teilweise drei, zum Teil auch nur zwei Planungsstufen unterschieden.
ZELLER[2] und WAHL[3] qualifizieren neben Genehmigung und Planfeststellung den Raumordnungsplan als Verfahrensstufe.
Auch das OVG Lüneburg[4] erkennt drei Stufen an; deren erste soll aber die Genehmigung sein, auf die die Planfeststellung als zweite und "die förmliche Ergänzung der Genehmigung nach § 6 LuftVG um die genaue Lagebezeichnung sowie die Auflagen und Bedingungen des Planfeststellungsbeschlusses formell als dritte Verfahrensstufe folgt."[5]
Demgegenüber spricht FROMM[6] von einer "Zweiteilung des Verfahrens" durch den Gesetzgeber, der das Schwergewicht eindeutig nicht auf die Genehmigung, sondern auf die Planfeststellung gelegt habe[7]; WESTPHAL/WALTHER[8] gehen von einem "zweistufigen öffentlich-rechtlichen Bauerlaubnisverfahren" aus.
BADURA[9] will nur eine "unechte Verfahrensstufung" durch Genehmigung und Planfeststellung im Gegensatz zur echten Verfahrensstufung durch Standortvorbescheid bzw. Standort-Teilgenehmigung und Genehmigung im Immissionsschutzrecht und Atomrecht anerkennen.
Auch das BVerwG[10] hat die verfahrensmäßige "Verzahnung von Genehmigung und Planfeststellung innerhalb eines insoweit mehrstufigen Verwaltungsverfahrens" bejaht und ausdrücklich auf den jeweils eigenständigen Regelungsgehalt der Genehmigung im Verhältnis zur Planfeststellung hingewiesen, ohne allerdings "die Frage nach dem

---

1) DVBl 1975, S. 703
2) DVBl 1973, S. 599
3) DÖV 1975, S. 374
4) V. 16.6.1974, ZLW 1975, S. 69 (76)
5) Gleichwohl sieht das Gericht in der Genehmigung eine "leere Hülse".
6) BauR 1973, S. 267
7) Vgl. auch BLÜMEL, DVBl 1972, S. 797 zu den in den neueren Fachplanungsgesetzen enthaltenen Stufen der vorbereitenden und der endgültigen Planung.
8) S. 253
9) BayVBl. 1976, S. 518
10) V. 22.3.1974, ZLW 1974, S. 277 (280 u. 283)

Inhalt dessen, was luftrechtliche Genehmigung und Planfeststellung im einzelnen an Rechtsgewährungen enthalten"[1], zu beantworten.[2]

Dieser Überblick über die zum Stufensystem des luftrechtlichen Planungsverfahrens vertretenen Ansichten zeigt, daß allgemein jedenfalls Genehmigung und Planfeststellung als Stufen eines mehrstufigen Planungsverfahrens angesehen werden. Damit sind aber auch die für mehrstufige Planungsverfahren geltenden Grundsätze der stufenweisen Konkretisierung und der daraus folgenden Bindung der folgenden Stufe an das vorausgehende Konkretisierungsergebnis, die eine wiederholte Prüfung desselben Gegenstandes ausschließt[3], anerkannt.[4]

Die These von der Unverbindlichkeit der Genehmigung für das Planfeststellungsverfahren kann danach nicht mehr aufrechterhalten werden.

Das gilt umso mehr, als nunmehr das BVerwG sogar für das einstufig angelegte Bebauungsplanverfahren die "Sachgerechtigkeit, ja, Unvermeidbarkeit einer Vorwegnahme bestimmter Entscheidungen", die "zu mehr oder weniger endgültigen Festlegungen " führt, anerkannt hat.[5]

Steht damit fest, daß die Genehmigung als Teilentscheidung in einem mehrstufigen Planungsverfahren einen Regelungsgehalt besitzt, so bleibt im folgenden zu untersuchen, worin ihr sachlicher und rechtlicher Gehalt im einzelnen besteht.

---

1) A.a.O., S. 280

2) Diese "Behutsamkeit" des Gerichts bedauert auch Wahl, DÖV 1975, S. 373 u. 375.

3) Siehe oben 1. Teil, 3. Abschnitt, A.III. sowie WAHL, DÖV 1975, S. 375

4) Die danach bestehende Bindungswirkung der Genehmigung für das Planfeststellungsverfahren kann nach der Qualifizierung der Genehmigung als "Verwaltungsakt in jeder Hinsicht und gegenüber jedermann" (BVerwG v. 11.10.1968, ZLW 1969, S. 129 (130)) nicht auf eine bloß behördeninterne reduziert werden. BADURA, der nach einem Vergleich der Flughafengenehmigung mit der Trassierungsentscheidung nach § 16 FStrG zu diesem Ergebnis kommt (BayVBl. 1976, S. 518), übersieht diesen Rechtscharakter der luftrechtlichen Genehmigung, der ihren Vergleich mit der Trassierungsentscheidung nach § 16 FStrG verbietet.

5) V. 5.7.1974, BVerwGE 45, S. 309 (317); vgl. dazu auch WAHL, DÖV 1975, S. 375 FN 18; BLÜMEL, DVBl 1975, S. 703

2. Der Sachgehalt der Genehmigung

Die Frage nach dem Sachgehalt der Genehmigung wird in erster Linie durch den Inhalt der Genehmigung(surkunde), ihren Tenor, beantwortet.

Nach § 42 Abs. 2 LuftVZO enthält die Genehmigung unter anderem Angaben über die Lage des Flughafens, die geographische Lage und Höhe des Flughafenbezugspunkts[1], Richtung und Länge der Start- und Landebahnen sowie über die Arten der benutzungsberechtigten Luftfahrzeuge.

a) Die Genehmigung als Standortentscheidung

Die bisherigen Ausführungen[2] haben gezeigt, daß sich die Standortfrage im luftrechtlichen Planungsverfahren mehrmals stellen kann, nämlich bei der Ausweisung eines Flughafens in einem Raumordnungsplan (Flughafenplanungsziel), wie bei der Begutachtung eines in Aussicht genommenen Standorts in einem Raumordnungsverfahren.[3] Die mehrmalige Behandlung der Standortfrage ist allerdings nicht in allen Fällen einer Flughafenplanung zwingend: So kann es sein, daß ein Land noch keinen Raumordnungsplan erstellt oder aber erstellt, aber kein Flughafenplanungsziel darin aufgenommen hat; ebenso kann eine landesplanerische Beurteilung in einem förmlichen Raumordnungsverfahren entfallen, etwa wenn das Landesrecht ein solches Verfahren nicht vorsieht.[4]
Schließlich kann sich die Standortfrage gleichzeitig im Verfahren der Aufstellung eines Flughafenplanungsziels, im Raumordnungs- und im luftrechtlichen Genehmigungsverfahren stellen, etwa wenn das Raumordnungsverfahren als Teil und nach Einleitung des Genehmigungsverfahrens durchgeführt wird und dessen Ergebnis in das zur gleichen Zeit aufgestellte Flughafenplanungsziel einfließt.

Aus § 40 Abs. 1 LuftVZO, wonach der Genehmigungsantrag Angaben über das in Aussicht genommene Gelände enthalten muß, aus § 42 Abs. 2 Nr. 2 und 3 LuftVZO, wonach die Genehmigungsurkunde die La-

---

1) Der Flughafenbezugspunkt liegt in der Mitte des Systems der Start- und Ländeflächen, § 12 Abs. 1 Nr. 3 LuftVG.
2) Vgl. oben 2. Teil, 1. Abschnitt, D. u. E.; 2. Abschnitt, A.II
3) Zum Verhältnis von Flughafenplanungsziel und Raumordnungsverfahren vgl. oben 2. Teil, 2. Abschnitt, A.II.
4) Vgl. oben 2. Teil, 1. Abschnitt, A.I.

ge des Flughafens und die geographische Lage und Höhe des Flughafenbezugspunkts enthält, sowie aus § 6 Abs. 2 Satz 2 LuftVG, wonach unter anderem die Eignung des Geländes zu prüfen ist, folgt, daß die Standortfrage entweder erneut - nach Flughafenplanungsziel und/oder Raumordnungsverfahren - oder erstmals - ohne vorausgehende landesplanerische Verfahren - zu prüfen ist. Im ersten Fall unterliegt die Behandlung der Standortfrage im Genehmigungsverfahren den Bindungen der vorausgegangenen Teilentscheidungen, die es zu konkretisieren gilt[1], im zweiten Fall sind sämtliche Überlegungen und Abwägungen zum Standort des Flughafens im Genehmigungsverfahren vorzunehmen.

In der höchstrichterlichen Rechtsprechung[2] wird die Auffassung vertreten, diese Standortprüfung im Genehmigungsverfahren sei nur überschlägig und führe keine Bindung hinsichtlich des Standorts herbei, so daß die Frage des Standorts nochmals im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens voll zur Erörterung stehe.
Diese Auffassung stellt nicht nur den an anderer Stelle[3] betonten "eigenständigen Regelungsgehalt" der Genehmigung, der nunmehr im Planfeststellungsverfahren wieder zur Disposition stehen soll, in Frage, sondern übersieht auch, daß eine "Grobplanung" wie die Standortentscheidung im mehrstufigen Planungsverfahren nicht bis zur letzten Planungsstufe aufgeschoben ist.
Die Ansiedlung der Grobplanung (Standortentscheidung) auf eine vorausgehende Planungsstufe, die im BImSchG (§ 9) und im AtomG (§ 7 a) in Form des dort vorgesehenen Standort-Vorbescheids ausdrücklich gesetzlich anerkannt ist, ist die Folge des nach sachimmanenten Gesetzmäßigkeiten ablaufenden Planungsverfahrens, dessen Durchführungsphase (Planfeststellungsverfahren) zwar die Standortentscheidung voraussetzt, nicht aber umgekehrt die Standortentscheidung die Durchführungsphase.[4]

---

1) Vgl. oben 2. Teil, 1. Abschnitt, D.III. u. 2. Abschnitt, A.II. u. E.I.
2) BVerwG v. 11.10.1968, ZLW 1969, S. 129 (133) ("leading case"); OVG Lüneburg v. 13.7.1972, DVBl 1972, S. 795; v. 26.6.1974, ZLW 1975, S. 69 (77); a.A. VG Schleswig v. 30.4.1974 - 3 A 10/72 - n.v.
3) BVerwG v. 22.3.1974, ZLW 1974, S. 277 (280)
4) Daß die Standortentscheidung bereits mit der Flughafengenehmigung getroffen ist, ist deshalb in der Literatur überwiegend anerkannt. Vgl. BLÜMEL, DVBl 1972, S. 798; DERS. DVBl 1975, S. 704; WAHL, DÖV 1975, S. 374, 376, 378. BADURA, BayVBl. 1976, S. 516, 518

Die Entscheidung über den Standort eines Flughafens wird nämlich durch Anwendung von Ausschlußkriterien und Grenzbedingungen - etwa durch eine Nutzwertanalyse[1] getroffen, die bereits vor einer und ohne eine Durchführungsplanung bekannt oder doch zugänglich sind. KRAUSS nennt folgende Bedingungen und Kriterien einer Standortentscheidung, die in drei Phasen zu einem "Zielsystem" verdichtet werden[2]:

Zunächst werden die Gebiete ausgeschieden, die flugsicherungstechnisch unbrauchbar oder Erholungsräume sind oder die wegen ihrer Nachbarschaft zu anderen Flughäfen oder ihrer zu großen Entfernung zu Verdichtungsräumen kein ausreichendes Verkehrsaufkommen gewährleisten würden.

Daraufhin werden die Gebiete ausgeschieden, die überdurchschnittlich hohe Kosten für Erdbewegungen verursachen würden oder die eine Wohndichte von mehr als 600 Einwohnern pro Quadratkilometer aufweisen, um Umsiedlungs- und Entschädigungskosten gering zu halten und allzu schwerwiegende Betriebsbeschränkungen zu vermeiden.

Die danach noch verbleibenden Gebiete werden unter den Kriterien Regionalplanung, Lärmbelästigung und sonstige Beeinträchtigungen, Verkehrsaufkommen, Verkehrsanbindung, Flughafenverkehrswert, Kosten und zeitliche Realisierbarkeit des Projekts, die ihrerseits durch "Feinkriterien" erläutert werden[3], überprüft.

In der anschließenden Bewertungsphase werden diese Kriterien in eine Präferenz-Hierarchie gebracht[4], deren Anwendung auf die Standortalternativen zur Ermittlung des Flughafenstandortes führt.

Ähnliche Bewertungskriterien lagen der Standortentscheidung für den Flughafen München zugrunde[5], nämlich Gesichtspunkte der Raumordnung, des Freiraums (Gelände- und Bodenstruktur), des Fluglärms und der Siedlungsstruktur, der Verkehrsanbindung, der Ingenieurtechnik (Erdbewegungen, Hindernisfreiheit, metereologische Verhältnisse, Ver- und Entsorgung), der Flugsicherung und der

---

1) Vgl. KRAUSS, S. 315 ff
2) A.a.O., S. 316 ff
3) Vgl. die Übersicht a.a.O., S. 317 f
4) Die damit verbundene Bewertung der Kriterien hat einen nicht zu unterschätzenden politischen Charakter - und Hintergrund.
5) Vgl. Genehmigungsurkunde v. 9.5.1974, S. 53, 62 u. 159-163

standortabhängien Kosten.
In der Durchführungsphase des Planfeststellungsverfahrens stehen Standortalternativen daher nicht mehr zur Diskussion; diese sind bereits mit der Genehmigung, die die Standortentscheidung enthält, ausgeschieden.

b) Die Genehmigung als Entscheidung über den Umfang der Flughafenanlage
Die Genehmigung trifft weiterhin eine Entscheidung über die Dimensionierung der Flughafenanlage.
Sie zerfällt in folgende Elemente: die Entscheidung über das Start- und Landebahnsystem, d.h. die Zahl der Bahnen und die Form des Systems, z.B. Parallelbahnsystem,die Entscheidung über die Länge der Start- und Landebahnen, ihre Breite, ihre Richtung und ihren Abstand untereinander.
Für diese Elemente der Entscheidung über die Dimensionierung der Anlage sind einmal die verkehrlichen und betrieblichen Erfordernisse von Bedeutung, die der Flughafen erfüllen soll.
So richtet sich die Zahl der genehmigten Start- und Landebahnen nach der zu erwartenden Zahl der Flugbewegungen pro Stunde, die im Jahr mindestens dreißigmal erreicht wird (Spitzenstundenbelastung)[1], aber auch nach betrieblichen Notwendigkeiten, die etwa bei Winterdienstmaßnahmen, Ausbesserungsarbeiten und sonstigen Betriebsstörungen zusätzliche Start- und Landeflächen erfordern.

Die Länge der Start- und Landebahnen muß den Anforderungen der auf ihnen verkehrenden Flugzeuge entsprechen. So benötigen Langstreckenflugzeuge im Interkontinentalverkehr insbesondere wegen ihres höheren Startgewichts längere Bahnen (4000 m) als Mittelstreckenflugzeuge im Kontinentalverkehr (2500 m). Ähnliches gilt für die Breite der Bahnen, die den Abmessungen der Flugzeuge, ihrer Fahrwerksbreite und der Lage ihrer äußeren Triebwerke, Rechnung tragen muß.
Für die Richtung der Start- und Landebahnen[2] ist die Windvertei-

---

1) Die Kapazität einer Start- und Landebahn beträgt 44 Flugbewegungen pro Stunde.
2) Sie wird in einem doppelten Grad-Wert angegeben, gemessen rechtweisend an einer gedachten in Nord-Süd-Richtung durch den Startbahnbezugspunkt verlaufenden Geraden, z.B. Richtung 083/263 rechtweisend.

lung, insbesondere im Hinblick auf den die Flugsicherheit beeinträchtigenden Seitenwind, aber auch den starterleichternden Aufwind (Gegenwind), maßgeblich. Demgegenüber wird der Abstand der Start- und Landebahnen voneinander einmal durch das Verkehrsaufkommen - gleichzeitige Starts oder Landungen auf mehreren Bahnen erfordern einen größeren Abstand als ein alternierender Betrieb -, zum anderen durch notwendige Sicherheitsabstände bestimmt.

Neben diesen technischen Voraussetzungen sind für die Entscheidung über den Umfang der Flughafenanlage ähnliche Bewertungskriterien heranzuziehen, wie bei der Standortentscheidung, also Raumordnungsgesichtspunkte und Gesichtspunkte der Lärmbelästigung. Denn die Dimensionierung des Startbahnsystems, seine Form, die Zahl seiner Bahnen, ihre Länge, Breite und Richtung sowie ihr Abstand sind nicht nur für den Raumbedarf des Flughafens, sondern auch für den Bauschutzbereich (§ 12 LuftVG), für den Lärmschutzbereich (§ 2 Fluglärmgesetz), wie überhaupt für das Maß der Betroffenheit durch den entstehenden Fluglärm entscheidend.[1)]
Es kommt hinzu, daß die Entscheidung über den Umfang der Flughafenanlage Elemente enthält, die unlösbar mit der Standortentscheidung verbunden sind, weil ja nicht ein Standort für einen Flughafen überhaupt, sondern für ein bestimmtes Flughafenprojekt gesucht wird.
Mit der Standortentscheidung ist daher bereits die Entscheidung über das Start- und Landebahnsystem, insbesondere die Zahl der Bahnen, ihre Anordnung zueinander und das Spektrum möglicher Bahnrichtungen[2)], gefallen.
Als selbständige Entscheidung im Hinblick auf den Umfang der Flughafenanlage verbleibt daher nur noch die detaillierte Fixierung des Bahnsystems an dem ausgewählten Standort, also die Entscheidung über die genaue Länge der Bahnen, über ihre möglicherweise in Längsrichtung versetzte Anordnung, über ihren genauen Abstand, ihre Breite und genaue Richtung. Daß auch diese Entscheidungen im

---

1) So werden mit der Dimensionierung etwa die Abflug- und Landewege und die Überflughöhen über bestimmten (besiedelten) Punkten bestimmt.
2) Unter dem Kriterium größtmöglicher Benutzbarkeit der Bahnen waren wegen der Windverteilung bei der Planung des Flughafens München nur Bahnrichtungen zwischen 60°/240° und 90°/270° rechtweisend möglich.

wesentlichen abschließend und für das Planfeststellungsverfahren bindend bereits im Genehmigungsverfahren getroffen werden und deshalb in der Durchführungsphase nicht mehr zur Diskussion stehen, wird noch unten bei der Erörterung des Rechtsgehalts[1], der insoweit zur Voraussetzung des Sachgehalts wird, zu erörtern sein.

3. Der Rechtsgehalt der Genehmigung

Im Hinblick auf die Rechtsschutzbedürfnisse und -möglichkeiten von Gemeinden und privaten Flughafennachbarn ist die Genehmigung daraufhin zu überprüfen, ob und inwieweit sie - typischerweise - über Rechte und Interessen von Gemeinden und Privatpersonen entscheidet.

Diese Rechte und Interessen gehören zu den bei jeder Planungsentscheidung abzuwägenden Belangen, die die Summe aller sowohl in positiver wie auch in negativer Hinsicht berührten rechtlichen und tatsächlichen, öffentlichen wie privaten Interessen bilden.[2]

Das Gebot, die von einer Planung berührten öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen (Abwägungsgebot), ergibt sich unabhängig von einer gesetzlichen Normierung aus dem Wesen einer rechtsstaatlichen Planung und gilt deshalb für jede Planungsentscheidung, auch für die luftrechtliche Genehmigung.[3]

Im mehrstufigen luftrechtlichen Planungsverfahren hat die danach gebotene Abwägung auf jeder Stufe stattzufinden.

Daher sind jeweils stufenspezifische Belange zu ermitteln, in die Abwägung einzustellen, zu bewerten und zum Ausgleich zu bringen.[4]

Voraussetzung dafür, daß ein Rechtssubjekt die jeweilige Teilentscheidung im mehrstufigen Planungsverfahren mit der Behauptung angreifen kann, seine Interessen seien verletzt oder nicht gerecht abgewogen, ist demnach, daß diese Interessen überhaupt Gegenstand der Abwägung auf der betreffenden Stufe waren.

---

1) Vgl. unten 3.b)

2) Vgl. HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 158

3) Vgl. zuletzt BVerwG v. 14.2.1975, NJW 1975, S. 1373 (1375) m.w. N. Die Geltung des Abwägungsgebots für die luftrechtliche Genehmigung wird ausdrücklich vom BVerwG im Urteil v. 11.10.1968, ZLW 1969, S. 129 (137) und vom OVG Münster in seinem Urteil v. 27. 10.1976, DVBl 1977, S. 291 (292) bestätigt.

4) Vgl. zum Inhalt des Abwägungsgebots grundlegend BVerwG v. 12.12. 1969, BVerwGE 34, S. 301 (309); zur stufenspezifischen Abwägung vgl. die Darstellung zur fernstraßenrechtlichen Planung von FICKERT, BauR 1971, S. 2 ff sowie WAHL, DÖV 1975, S. 379.

Dieser Zusammenhang zwischen Planungsentscheidung und Rechtsschutz liegt der hier anzustellenden Prüfung zugrunde.

a) Der Rechtsgehalt der Standortentscheidung

Bei der Entscheidung über den Standort eines Flughafens können die Bewertungskriterien "Raumordnungsgesichtspunkte", "Freiraum" sowie "Lärmbelästigung" Träger der Interessen und Rechte von Gemeinden und Privatpersonen sein.

Das Bewertungskriterium "Raumordnungsgesichtspunkte" bringt neben Gesichtspunkten der Bundes-, Landes- und Regionalplanung auch solche der Kommunalplanung (Entwicklungs- und Bauleitplanung) zur Geltung.[1)]

Insoweit muß in die Überlegungen zum Standort einfließen, daß der Flughafen insbesondere wegen seines Raumbedarfs und seiner Lärmauswirkungen bestehende und geplante Siedlungsstrukturen stören kann, daß er neben dem Primäreffekt der Befriedigung flugverkehrlicher Bedürfnisse Sekundäreffekte für den betroffenen Raum besitzt, zu einer Verbesserung der Verkehrs- und Versorgungsstruktur, zu einem Anwachsen der Erwerbstätigenzahl, der Steuerkraft, des sekundären und tertiären Sektors sowie der Nachfrage nach Bauland führt.[2)]

Unter "Raumordnungsgesichtspunkten" werden daher auch Interessen der von der Flughafenplanung betroffenen Gemeinden, nicht jedoch Interessen von Privatpersonen berücksichtigt; letztere geraten vielmehr - aggregiert - zu städtebaulichen und wirtschaftlichen Interessen.[3)]

Ähnlich verhält es sich beim Bewertungskriterium "Freiraum". Dieses Kriterium ist etwa dahingehend zu spezifizieren, ob (größere) Waldgebiete beseitigt werden müssen oder ob hochwertige landwirtschaftliche Flächen durch die Flughafenanlage betroffen werden. Auch dabei werden die Interessen etwa von Eigentümern oder Pächtern solcher Flächen nicht als Individualinteressen, sondern ebenfalls nur mittelbar als Reflex des Allgemeininteresses oder Grup-

---

1) Vgl. auch KRAUSS, S. 318

2) Die Flughafenansiedlung kann damit zu einem Instrument der Strukturverbesserung geraten.

3) Vgl. auch oben 2. Teil, 1. Abschnitt, E.I.2. zu den beteiligten Interessen bei der Standortentscheidung auf der Ebene der Landesplanung (Raumordnungsentscheidung).

peninteresses (Interesse der Wald- und Landwirtschaft) an der Erhaltung solcher Flächen berücksichtigt.

Das Bewertungskriterium "Lärmbelästigung" scheint am ehesten als "Einfallstor" für die gesundheitlichen und Vermögensinteressen (Bodenwert lärmbelasteter Grundstücke) einzelner Privatpersonen geeignet zu sein. Allerdings dringt auch insoweit die Standortentscheidung in der Abwägung der beteiligten Belange nicht bis zur einzelnen Person und ihrem individuellen Interesse vor. Dieses ist vielmehr nur Teil des Planungsteilziels "möglichst wenig Lärmbelästigung"[1], dessen Untergliederung bei Daten wie "Einwohnerzahl in der Schutzzone 1 und der Schutzzone 2"[2], die eine objektive Vergleichsgröße im Rahmen einer vergleichenden Standortentscheidung abgeben, haltmacht.
Bei der Standortentscheidung fallen demnach zwar Interessen potentiell betroffener Gemeinden sowie aggregierte Privatinteressen, nicht jedoch individuelle Interessen von Privatpersonen ins Gewicht.[3]
Gegenüber Privatpersonen gewinnt die in der Genehmigung enthaltene Standortentscheidung erst durch ihr "Aufgehen" im Planfeststellungsbeschluß und der damit verbundenen parzellenscharfen Festlegung, bestandskräftigen Absicherung und Entscheidung über erhobene Einwendungen "individuelle Züge".[4]

b) Der Rechtsgehalt der Entscheidung über den Umfang der Flughafenanlage
Soweit sich die Entscheidung über den Umfang der Flughafenanlage auf Elemente bezieht, die gewissermaßen das Flughafenprojekt aus-

---

1) Vgl. zu diesem Ziel im Rahmen der Nutzwertanalyse KRAUSS, S. 324
2) Gemeint sind die Schutzzonen im Sinne von § 2 des Fluglärmgegesetzes. Danach umfaßt die Schutzzone 1 das Gebiet, in dem der äquivalente Dauerschallpegel 75 d B (A) übersteigt, die Schutzzone 2 das Gebiet, in dem der durch Fluglärm hervorgerufene äquivalente Dauerschallpegel Werte zwischen 67 und 75 d B (A) erreicht.
3) Ebenso WAHL, DÖV 1975, S. 378, der allerdings darauf verweist, daß das Gesetz mit der Anerkennung des Enteignungsrechts und der Duldungspflicht einen generellen Interessenkonflikt zugunsten der Möglichkeit entschieden habe, privates Land in Anspruch zu nehmen und Anwohner besonderen Immissionen auszusetzen. - Bezeichnenderweise wird die Lage eines geplanten Flughafens in der Genehmigungsurkunde nicht mit den grundbuchmäßigen Bezeichnungen und parzellenscharf, sondern durch Angabe einer Himmelsrichtung und einer Entfernung zu einem Nachbarort bzw. der geographischen Länge und Breite gekennzeichnet.
4) Von einem solchen individuellen Rechtsgehalt bereits der Stand-

machen[1] und diese deshalb mit der Standortentscheidung zusammenfällt, gilt für ihren Rechtsgehalt das zum Rechtsgehalt der Standortentscheidung Gesagte: nur die großräumigen Interessen von potentiell betroffenen Gemeinden, nicht jedoch Individualinteressen von Privatpersonen überschreiten die Relevanzschwelle für diese Entscheidung.
Aber auch die weitere Fixierung des Start- und Landebahnsystems in der Genehmigung berücksichtigt etwa unter dem Kriterium der Lärmauswirkungen nicht die Interessen einzelner Grundstückseigentümer oder Anwohner.[2]
Zwar kann eine versetzte Anordnung der Bahnen oder ihre Querverschiebung ebenso wie eine Drehung der Startbahnrichtung um nur wenige Grade zu anderen Abflug- und Landewegen und damit zu einer größeren oder geringeren Lärmbelastung in der Umgebung des Flughafens führen.
Diese Entscheidungen sind im Genehmigungsverfahren unter dem Kriterium der Lärmauswirkung an dem Ziel ausgerichtet, möglichst wenig besiedeltes Gebiet (quantitatives Ziel) möglichst geringen Lärmbelästigungen (qualitatives Ziel) auszusetzen, und berücksichtigen damit großräumige Interessen, insbesondere der Kommunalplanung, die individuelle Interessen einzelner Privatpersonen im Hinblick auf ihre Gesundheit und ihr Eigentum allenfalls repräsentieren.

Nach Berücksichtigung dieser großräumigen und gebündelten Interessen sind das Start- und Landebahnsystem und der Umfang der Flughafenanlage an diesem Standort im wesentlichen fixiert. Grundsätzliche Änderungen und Alternativen sind nicht mehr möglich, es verbleibt nur noch ein geringfügiger Spielraum; in ihm können - im Planfeststellungsverfahren geltend gemachte - Individualinteressen zu Detailänderungen führen, denen aber dort eine Grenze gesetzt

---

Fortsetzung der FN 4)
ortvorbescheide und Standortteilgenehmigungen im Atomrecht geht offenbar die Rechtsprechung (vgl. BVerwG v. 16.3.1972, DVBl 1972, S. 678 ff; VG Freiburg v. 8.4.1976, DVBl 1976, S. 807 (809); VG Schleswig v. 9.2.1977, NJW 1977, S. 644) aus, wenn sie eine individuelle Betroffenheit einzelner durch diese Entscheidungen, die allerdings der luftrechtlichen Planfeststellung näher stehen als der luftrechtlichen Genehmigung, bejaht.

1) Gemeint sind das Start- und Landebahnsystem, die Zahl der Bahnen, ihre Anordnung und ihre möglichen Richtungen.

2) A.A., allerdings nur behauptend, WAHL, DÖV 1975, S. 380 f

ist, wo sie die im Genehmigungsverfahren berücksichtigten und festgestellten übergeordneten Interessen berühren.

c) Die Entscheidung über einzelne Prüfungsgegenstände des § 6 LuftVG

Es entspricht dem mehrstufigen, durch Teilentscheidungen strukturierten luftrechtlichen Planungsverfahren, daß auch die in § 6 Abs. 2 und 3 LuftVG genannten Prüfungsgegenstände[1] nicht während des gesamten Planungsverfahrens zur Prüfung anstehen, sondern ihrerseits stufenweise geprüft und "erledigt" werden.
Anderfalls könnten nämlich die Teilentscheidungen keinen - rechtlich gesicherten - Sachgehalt besitzen.[2]

aa) Die bisherige Darstellung des luftrechtlichen Planungsverfahrens hat gezeigt, daß mit der Genehmigung des Flughafenprojekts neben der grundsätzlichen Frage seiner verkehrlichen Notwendigkeit die Frage beantwortet worden ist, ob es unter Gesichtspunkten der Raumordnung, der Landesplanung und des Städtebaus zuzulassen ist.[3]
Verfahrensmäßig korrespondieren dieser Prüfung die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens, das während des Genehmigungsverfahrens stattfindet und die Beteiligung von Gemeinden im Genehmigungsverfahren.
Daß damit für das Planfeststellungsverfahren verbindlich darüber entschieden worden ist, daß das Projekt die Erfordernisse der Raumordnung, der Landesplanung und des Städtebaus angemessen berücksichtigt (§ 6 Abs. 2 Satz 1 LuftVG), folgt im wesentlichen aus zwei Gründen: einmal können die damit verbundenen Fragen wegen der Beteiligung der entsprechenden Interessenvertreter und der damit gewährleisteten Information bereits vorab geklärt werden[4],

---

1) Diese können in der Terminologie des BVerwG v. 12.12.1969, BVerwGE 34, S. 301 (304) als "in der Form von Voraussetzungen, Schranken, Zielen und Leitsätzen (aufgestellte) Grundregeln" bezeichnet werden. Von Planungsleitzielen und -leitsätzen spricht das BVerwG auch im Fachplanungsrecht. Vgl. BVerwG v. 14.1.1975, BVerwGE 48 , S. 56 (61 ff); dazu auch HOPPE, DVBl 1977, S. 137.

2) Daraus folgt zugleich, daß bestimmte Prüfungsgegenstände, die ihrerseits Interessen und Belange repräsentieren, nur für bestimmte Teilentscheidungen, etwa die Standortbestimmung, von Bedeutung sind.

3) Vgl. auch BIELENBERG, in: ERNST/ZINKAHN/BIELENBERG, § 7 Rdnr 50

4) Auch das BVerwG v. 11.10.1968, ZLW 1969, S. 129 (133, 134) stellt darauf ab, ob das Ziel einer Vorabklärung mit dem zur Verfügung stehenden Informationen bereits im Genehmigungsverfahren erreicht werden kann.

zum anderen erzwingt die grundlegende Bedeutung der damit angesprochenen großräumigen und öffentlichen Interessen[1] ihre möglichst frühzeitige und verbindliche Berücksichtigung im Planungsverfahren. Nicht umsonst hat der Bundesrat seinerzeit die Einführung dieses Prüfungsgegenstandes in den § 6 LuftVG mit der Begründung beantragt und erreicht, daß erhebliche Planungs- und Verwaltungsarbeit vergeblich aufgewendet wäre, wenn die Frage, ob die geplante Maßnahme den Erfordernissen der Raumordnung, der Landesplanung und des Städtebaus entspricht, erst in dem späteren Planfeststellungsverfahren geprüft und dann verneint würde.[2]

bb) Darüberhinaus entscheidet die Genehmigung auch abschließend über die Eignung des in Aussicht genommenen Geländes.
Zu diesem Ergebnis zwingt bereits der Wortlaut des § 7 Abs. 3 Satz 1 LuftVG, der von einer insoweit "endgültigen Entscheidung" spricht, die von den Beauftragten der Genehmigungsbehörde, also im Genehmigungs-, nicht erst im Planfeststellungsverfahren, zu treffen ist. Diese Entscheidung kann auch bereits im Genehmigungsverfahren getroffen werden, weil die für die Frage der Geländeeignung bedeutsamen Kriterien der Hindernisfreiheit, Flugsicherung, Flugmetereologie, Hydrogeologie, Verkehrserschließung sowie der Ver- und Entsorgung im wesentlichen mit Kriterien für die Standortentscheidung identisch sind.[3]

cc) Demgegenüber reichen die übrigen in § 6 Abs. 2 und 3 LuftVG genannten Prüfungsgegenstände über das Genehmigungsverfahren hinaus in das Planfeststellungsverfahren hinein.[4]

---

1) Nach KOPP, § 73 Anm. 12 sollen solche Interessen generell Gegenstand der - insoweit abschließenden - vorgeschalteten Planungsverfahren sein.

2) Vgl. BT-Drucks. III/100, S. 21 zu Nr. 9; im selben Sinne DARSOW, ZLR 1959, S. 77; BEINE, ZLW 1961, S. 4; HOFMANN, § 6 Rdnr 22 ausdrücklich im Hinblick auf die Erfordernisse des Städtebaus; VOLKER, S. 69, letzterer aber für alle in § 6 Abs. 2 und 3 LuftVG genannten Prüfungsgegenstände. Das BVerwG v. 11.10.1968, ZLW 1969, S. 129 (133) hat die Frage, ob über diese Erfordernisse bindend entschieden wird, dahinstehen lassen.

3) Die hier vertretene Auffassung legt den Begriff der "Eignung des Geländes" eng im Sinne einer technischen Eignung aus. Demgegenüber wollen WESTERMANN, ZLR 1957, S. 261; VOLKER, S. 45, 46 und HOFMANN, § 6 Rdnr 23 auch die Frage der Auswirkungen des Flughafens aus seine Nachbarschaft darunter subsumieren. Nach BEINE, ZLW 1961, S. 8 u. VOLKER, S. 45 f soll der Begriff "Eignung" sogar die Begriffe "öffentliche Sicherheit u. Ordnung" umfassen.

4) A.A. VOLKER, S. 69, der annimmt, daß alle in § 6 Abs. 2 u. 3 LuftVG genannten Gegenstände nur im Genehmigungsverfahren geprüft werden.

Für die Gegenstände "Schutz vor Fluglärm" und "Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung" gilt dies schon deshalb, weil sie die "Einfalltore" für die bislang noch nicht als Individualinteressen berücksichtigten Nachbarinteressen, wie Gesundheit und Eigentum, bilden.[1)]
Im übrigen stellen die Gegenstände "Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung" sowie "Beeinträchtigung öffentlicher Interessen" Generalklauseln dar, über die alle im bisherigen Planungsverfahren noch nicht (abschließend) berücksichtigten oder erst neu einzutretenden Belange ermittelt und in die Abwägung bei der Planfeststellung eingestellt werden können.

C. Die Klagebefugnis von Gemeinden bei der Klage gegen die Genehmigung

Der Rechtsgehalt der Genehmigung weist zugleich den personellen und sachlichen Umfang des gegenüber der Genehmigung möglichen Rechtsschutzes aus.
Denn der mehrstufige Verlauf des Planungsverfahrens spiegelt sich prozessual im Rahmen der Kontrolleröffnung und der (materiellen) Kontrollmaßstäbe[2)] wieder: Die Kontrolle ist wie die zur Kontrolle gestellte Entscheidung stufenspezifisch und damit in personeller Hinsicht am Maßstab der jeweiligen Betroffenheit ausgerichtet.[3)]
Da die Betroffenheit eines Rechtssubjekts durch eine Teilentscheidung im mehrstufigen Planungsverfahren sich danach bestimmt, ob seine Interessen und Rechte als individualisierte Belange bei der Entscheidung zu berücksichtigen sind, schließt der Gesichtspunkt der Betroffenheit an den Rechtsgehalt der Teilentscheidung an, der damit letztlich die Rechtsschutzeröffnung bestimmt.
Für die Klagebefugnis gegenüber der Genehmigung folgt daraus, daß nur die von der Flughafenplanung betroffenen Gemeinden[4)] als inso-

---

1) A.A. im Hinblick auf die zu erwartenden Lärmeinwirkungen KUHLES, Der Gemeindetag 1962, S. 98, die nach seiner Ansicht nur im Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen sind.
2) Zum Teil werden auch die Kontrolleröffnungsnormen als Kontrollmaßstäbe bezeichnet, soweit sie sich auf materielle Kontrollmaßstäbe beziehen. Vgl. HOPPE/RENGELING, S. 35, 36.
3) Vgl. auch schon oben 2. Teil, 1. Abschnitt, E.2.b) sowie WAHL, DÖV 1975, S. 378 und BLÜMEL, DVBl 1975, S. 705.
4) Für ihre räumliche Bestimmung gelten die zum gemeindlichen Beteiligungsrecht unter diesem Gesichtspunkt entwickelten Grundsätze. Vgl. oben 3. Abschnitt, B.I.

weit betroffene Rechtssubjekte zur Anfechtung der Genehmigung befugt sein können. Demgegenüber ist die Anfechtungsbefugnis von Privatpersonen bzw. von Gemeinden, die Privatinteressen, z.B. Eigentum, verfolgen, auf den Planfeststellungsbeschluß als die sie insoweit betreffende Entscheidung beschränkt.

I. Das (möglicherweise) verletzte Recht als Grundlage der Klagebefugnis

Die luftrechtliche Genehmigung gehört zu den allgemein[1] als Verwaltungsakte mit Doppelwirkung bezeichneten Verwaltungsakten[2], die eine ambivalente Wirkung besitzen, indem die einem Rechtssubjekt gewährte Begünstigung für ein anderes Rechtssubjekt eine Belastung darstellt.[3]
Ob und in welchem Umfang das drittbetroffene Rechtssubjekt eine "Verletzung seiner Rechte" (§ 42 Abs. 2 VwGO) geltend machen und Rechtsschutz begehren kann, ist nach wie vor in allen Bereichen der Drittbetroffenheit[4] unklar und umstritten.[5]
Die damit angesprochene Problematik kann hier nicht in vollem Umfang erörtert werden; die Darstellung muß sich, zumal die Problematik in die "uferlose Diskussion um das subjektive öffentliche Recht"[6] hineinreicht, auf Grundzüge beschränken, bemüht sich aber gleichwohl um einen Lösungsweg.

1. Das gesetzesunabhängige Recht

Gerade mit Blick auf den Rechtsschutz gegenüber Verwaltungsakten mit Doppelwirkung haben in der Vergangenheit namentlich HENKE[7],

---

1) BERNHARDT, JZ 1963, S. 302 ff; FROMM, VerwA 56, S. 26 ff; LAUBINGER, S. 3 ff (zur Terminologie); FRIAUF, Jur A 1969, S. 3 ff; FORSTHOFF, Lehrbuch, S. 211; WOLFF/BACHOF I, § 47 VI c, die eine weitere Unterscheidung in "Verwaltungsakte mit Mischwirkung" - eine Person ist betroffen - und "Verwaltungsakte mit Drittwirkung" - verschiedene Personen sind betroffen - vornehmen.
2) So ausdrücklich BVerwG v. 22.3.1974, ZLW 1974, S. 277 (281); OVG Münster v. 27.10.1976, DVBl 1977, S. 291
3) Der Vergleich mit dem "Januskopf" - vgl. FRIAUF, Jur A 1969, S. 4 - ist daher treffend.
4) Vgl. zu den einzelnen Konstellationen BERNHARDT, JZ 1963, S. 302 ff; FRIAUF, Jur A 1969, S. 17 ff; SCHOLZ, Wirtschaftsaufsicht, S. 57 ff; ZULEEG, DVBl 1976, S. 512 f
5) Die insoweit bestehende Unsicherheit wird noch durch das prozeßrechtliche Problem vermehrt, ob diese Fragen im Rahmen der Zulässigkeit oder erst bei der Begründetheit einer Klage zu untersuchen sind. Vgl. dazu m.w.N. ZULEEG, a.a.O., S. 510
6) BLÜMEL, DVBl 1975, S. 706
7) Recht, S. 26 ff, 40 ff, 57-61; ähnlich schon BERNHARDT, JZ 1963,

BARTLSPERGER[1], SCHOLZ[2] und LORENZ[3] versucht, subjektive Rechte völlig[4] oder doch weitgehend[5] aus der Gesetzesabhängigkeit zu lösen und es schon bei einer konkreten tatsächlichen Betroffenheit durch öffentlichrechtliche Normen in eigenen Angelegenheiten zu bejahen.

Nach dieser Ansicht wären alle die Gemeinden zur Anfechtung der Flughafengenehmigung befugt, die wegen ihres räumlichen Bezugs zu dem genehmigten Flughafenstandort - und damit konkret - tatsächlich in der Erledigung der ihnen obliegenden örtlichen Angelegenheiten, insbesondere in ihrer Planung und ihren Planungsabsichten betroffen werden.

Da eine nähere Auseinandersetzung mit dieser Lehre[6] an dieser Stelle nicht möglich ist, soll sich die Kritik auf wenige Gesichtspunkte beschränken:

Der Verwaltungsrechtsschutz ist kraft Verfassung (Art. 19 Abs. 4 GG) und einfachen Gesetzes (§ 42 Abs. 2 VwGO) dem subjektiven Recht verpflichtet, dem insoweit eine "Systemfunktion"[7] zukommt.

Diese Funktion droht verloren zu gehen, wenn bei wachsender Konkordanz von öffentlichem und privatem Interesse[8] (als Folge eines weichenden Gegensatzes von Staat und Gesellschaft[9]) das subjektive Recht nicht mehr gesetzlich fixiert ist. Dabei ist auch daran zu denken, daß nur durch eine Bindung an das Gesetz das subjektive Recht kompetenziell im Gewaltenteilungssystem verortet werden kann. Dementsprechend können die "eigenen Angelegenheiten" des Drittbetroffenen weder aus objektiven Gegebenheiten, noch aus tat-

---

Fortsetzung der FN 7)
S. 306 f; vgl. auch BROHM, s. 272 m. FN 75

1) VerwA 60, S. 35 ff, 47 ff; DERS., DVBl 1971, S. 730
2) Wirtschaftsaufsicht, S. 46 ff
3) S. 51 ff, 58-74
4) So BARTLSPERGER, a.a.O. und HENKE, a.a.O.; vgl. aber HENKEs Ausführungen in: Lehre, S. 510, in denen er auf den objektiven Gesetzesinhalt abstellt und auch seine früheren Ausführungen (Recht, a.a.O.) so verstanden wissen will.
5) So SCHOLZ a.a.O. und LORENZ a.a.O., die auf verfassungskräftige Wertentscheidungen abstellen.
6) Sie scheint ohnehin auf dem "Rückmarsch" zu sein und sich, wie die neuesten Ausführungen von HENKE, Lehre, S. 510, zeigen, wieder in eine stärkere Gesetzesabhängigkeit zu begeben. Demgegenüber sieht WAHL, DÖV 1975, S. 377 "Konvergenztendenzen".
7) LORENZ, S. 51 ff
8) HÄBERLE, S. 60 ff, 95 ff; BROHM, S. 272; SCHOLZ, Verwaltungsverantwortung, S. 199 ff
9) HESSE, S. 8 f

sächlichen Auswirkungen, sondern nur aus rechtlichen Normierungen bestimmt werden.[1]

Die Angelegenheit setzt somit eine Zuweisung voraus, die, will man nicht einer petitio pricipii erliegen, auch nicht in jeder gesetzlichen Regelung, die zu einer Betroffenheit führt, bestehen kann.

Andererseits kommt die Klagebefugnis ohne die (substantiiert vorzutragende)[2] tatsächliche Beeinträchtigung nicht aus.[3]

Bei fehlender Beeinträchtigung müßte eine Klage schon mangels Rechtsschutzbedürfnisses als unzulässig abgewiesen werden.

2. Das Recht aus § 6 LuftVG als Schutznorm

Im Anschluß an die auf BÜHLER[4] zurückgehende traditionelle Lehre zum subjektiven öffentlichen Recht[5], das sich aus zwingenden Rechtssätzen ergeben soll, die zumindest auch Individualinteressen zu dienen bestimmt und unter Berufung auf diese Interessen durchsetzungsfähig sind[6], beantwortet die (noch) überwiegende Auffassung[7] die Frage der (möglichen) Rechtsverletzung des Drittbetroffenen im Sinne der sogenannten Schutznormtheorie:

Der Dritte ist in seinen Rechten verletzt, wenn die angegriffene Verwaltungsmaßnahme gegen Normen verstößt, die - zumindest auch - seinen Schutz bezwecken.

Dieser normative Schutzzweck soll den Rechtsschutz des Dritten nicht nur dem Grunde, sondern auch seinem Umfang nach bestimmen. Eine Rechtsverletzung liegt nur vor, wenn die von ihm geltend gemachte Rechtswidrigkeit der angegriffenen Verwaltungsmaßnahme auf

---

1) WOLFF/BACHOF I, § 43 I b 2; FRIAUF, Jur A 1969, S. 11; HOPPE, DVBl 1969, S. 247 f

2) Vgl. BVerwG v. 13.2.1970, DVBl 1970, S. 577 (578); v. 16.3.1970, DVBl 1970, S. 578 (579) jeweils im Hinblick auf eine Beeinträchtigung der gemeindlichen Planung.

3) BETTERMANN, S. 449 ff, 474; FRIAUF, Jur A 1969, S. 15; SCHOLZ, Verwaltungsverantwortung, S. 189 FN 173

4) S. 21

5) Zu seiner Entwicklungsgeschichte vgl. RUPP, S. 155 ff.

6) Vgl. auch BACHOF, Reflexwirkungen, S. 294 f; WOLFF/BACHOF I, § 43 I b 2; HOPPE, Organstreitigkeiten, S. 134 ff

7) Aus der Rechtsprechung: BVerwG v. 31.10.1955, BVerwGE 2, S. 290 (294); v. 28.4.1967, BVerwGE 27, S. 29 (31); v. 6.10.1967, BVerwGE 28, S. 33 (34); v. 24.10.1967, BVerwGE 28, S. 131 (138); v. 14.2.1969, ZLW 1969, S. 249 (252) für die Klage gegen die luftrechtliche Genehmigung; aus der Literatur: BACHOF, Vornahme S. 63; DOHLE/BENDER, S. 14 ff; REDEKER/von OERTZEN, § 42 Anm. 154 ff; FRIAUF, Jur A 1969, S. 12 ff; JARASS, DVBl 1976, S. 733 ff; VOLKER, S. 83 für die Klage gegen die luftrechtliche Genehmigung.

einem Verstoß gegen die ihn schützende Norm beruht.[1)]
Andere Rechtsverstöße sollen nicht geltend gemacht werden können, so daß keine umfassende Rechtmäßigkeitsprüfung stattfindet und die Anfechtungsklage unbegründet ist, obschon der angegriffene Verwaltungsakt rechtswidrig ist, allerdings aus Gründen, auf die sich die drittschützende Norm nicht erstreckt. Damit stehen dem Gericht bei Klagen eines Drittbetroffenen auch nur die drittschützenden Normen als Kontrollmaßstäbe zur Verfügung.[2)]
Da die Schutznormtheorie ihre Suche nach drittschützenden Normen auf solche des einfachen Rechts beschränkt[3)], kommt es für die Anfechtung der Flughafengenehmigung durch betroffene Gemeinden darauf an, ob und in welchem Umfang § 6 LuftVG "gemeindeschützend" ist.[4)]
Diese Frage ist bisher noch nicht positiv beantwortet worden.[5)]
Das BVerwG[6)] hat nur negativ festgestellt, daß bestimmte in § 6 LuftVG genannte Gesichtspunkte nicht im Interesse von Gemeinden zu berücksichtigen seien, so die in § 6 Abs. 1 Satz 1 LuftVG genannten Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung, weil die Gemeinden nicht ihre Trägerinnen seien[7)], und die in § 6 Abs. 2 Satz 2 LuftVG genannten Gesichtspunkte der Geländeeignung und der

---

1) Vgl. BVerwG v. 14.2.1969, ZLW 1969, S. 249 (252); v. 22.3.1974, ZLW 1974, S. 277 (284) für die Geltendmachung "anderer Rechtsfehler" bei Anfechtungsklagen gegen die luftrechtliche Genehmigung; allgemein: FRIAUF, Jur A 1969, S. 10, 12; JARASS, DVBl 1976, S. 735

2) Diese Beschränkung führt zu dem letztlich kuriosen Ergebnis, daß das ausschließlich öffentliche Interesse die Aufrechterhaltung rechtswidriger Zustände ermöglicht.

3) Zur Kritik daran insbesondere im Hinblick auf die damit verbundene "Vernachlässigung" der Grundrechte RANDELZHOFER, BayVBl. 1975, S. 575; ZULEEG, DVBl 1976, S. 515; JARASS, DVBl 1976, S. 735 versucht, neben den "Detailnormen" des einfachen Rechts auch die dadurch konkretisierten Grundrechte einzubeziehen.

4) Insoweit kommt es allein darauf an, ob Gemeinden als solche, also nicht wie Privatpersonen etwa als Eigentümerinnen, geschützt sind. Vgl. zu dieser "Doppelrolle" der Gemeinden: VG Freiburg v. 8.4.1976, DVBl 1976, S. 807 ff.

5) VOLKER, S. 37 ff, 86 ff hat § 6 LuftVG lediglich daraufhin untersucht, ob diese Norm den Interessen privater Flughafennachbarn zu dienen bestimmt ist.

6) V. 14.2.1969, ZLW 1969, S. 249 (252); v. 21.2.1973, DVBl 1973, S. 448 (450)

7) DVBl 1973, S. 448 (450). Demgegenüber spricht SCHMIDT-ASSMANN, Grundfragen, S. 154 von der "Verwobenheit überörtlicher und örtlicher Belange in der Raumplanung", BLÜMEL, DVBl 1973, S. 440 von der Raumplanung als einem Beispiel kondominaler Verwaltung zwischen Staat und Gemeinde. Der BayVerfGH v. 26.2.1971, BayVBl. 1971, S. 225 (226) will Einwendungen der Gemeinden hinsichtlich

Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung.[1]
Nachdem nun der HessVGH[2] entschieden hat, die in § 6 Abs. 2 Satz 1 LuftVG angeordnete Pflicht zur Berücksichtigung des Fluglärmschutzes begründe für Flughafennachbargemeinden keine eigenen Rechte (weil eine Gemeinde selbst keine Gesundheitsschäden haben könne), kann davon ausgegangen werden, daß § 6 LuftVG nur insoweit gemeindeschützend ist, als dort die Berücksichtigung der Erfordernisse des Städtebaus gefordert wird.
Die Klage einer Flughafennachbargemeinde gegen die Flughafengenehmigung hat daher - bei Anwendung der Schutznormtheorie - nur dann Erfolg, wenn gegen diese Forderung zu Lasten der klagenden Gemeinde verstoßen wurde.
Die gegen die Schutznormtheorie erhobenen Einwände sind beträchtlich[3] und können hier nur angedeutet werden. So ist es nicht unproblematisch, dem "einfachen" Gesetzgeber die Begründung oder Anerkennung subjektiver Rechte zu überlassen, zumal wenn diese etwa als Grundrechte, wie das Eigentum, oder in anderer Weise, wie die Selbstverwaltungsgarantie[4], verfassungskräftigen Bestand haben. Insoweit gelingt der "Einbau" der drittschützenden Norm des einfachen Rechts in die Schrankensystematik - etwa des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 oder Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG -[5] nicht: Ist ein Eingriff "schwer und unerträglich", vermag aber eine drittschützende Detailnorm ihn nicht abzuwehren, wird auf Verfassungsnormen zurückgegriffen[6], die ansonsten vom einfachen Recht in den Hintergrund gedrängt werden.[7]

Fortsetzung der FN 7)
der in § 6 Abs. 2 Satz 1 LuftVG angesprochenen Erfordernisse der Raumordnung im Genehmigungsverfahren zulassen.

1) ZLW 1969, S. 249 (252)
2) V. 31.3.1976 - IV OE 43/74 - n.v., AU, S. 20 f
3) Vgl. insbesondere SCHOLZ, Wirtschaftsaufsicht, S. 91; DERS., Verwaltungsverantwortung, S. 203 f; LORENZ, S. 59; SCHMIDT-ASSMANN, Grundfragen, S. 99 ff, der gleichwohl an ihr festhalten will; HENKE, Lehre, S. 511; BOTHE, JZ 1975, S. 400 f; ZULEEG, DVBl 1976, S. 511 ff
4) Zu ihrer rechtlichen Qualifizierung als Nicht-Grundrecht vgl. oben 2. Teil, 1. Abschnitt, E. II.1.b)
5) Vgl. dazu die Darstellung von JARASS, DVBl 1976, S. 735
6) So durch das BVerwG v. 13.6.1969, BVerwGE 32, S. 173 (197); v. 16.2.1973, DVBl 1973, S. 635 (636); (im Baurecht); v. 11.11.1970 BVerwGE 36, S. 248 (251); v. 20.10. 1972 BVerwGE 41, S. 58 (66); v. 14.12.1973 BVerwGE 44, S. 235 (242) (im Wasserrecht); ebenso JARASS, DVBl 1976, S. 735: "Wo die Beeinträchtigung dagegen gravierend ist, wird man sich nicht allein auf die Detailnorm verlassen können und auf das Beherrschungsrecht selbst zurückgreifen müssen."

Das Verhältnis zum Verfassungsrecht ist weiterhin auch deshalb problematisch, weil unklar ist, welche Auslegungsmethode anzuwenden ist, um Auskunft über den Schutzzweck einer Norm zu erhalten.

Soll es darauf ankommen, ob der Gesetzgeber die Begünstigung gewollt oder bezweckt hat[1], ob der gesetzgeberische Wille zur Begünstigung objektiviert in Erscheinung tritt[2] oder ob eine "objektive Bewertung der Interessen"[3] den Schutzzweck der Norm freilegt? - Bei den Normen des Fachplanungsrechts - etwa bei § 6 LuftVG - kommt als besonderes Problem hinzu, daß sie wegen ihres defizitären materiellen Regelungsgehalts[4] einen individualisierbaren Rechtsgüterschutz weder personell noch sachlich erkennen lassen und damit die Ermittlung ihres Schutzzwecks schon auf der Ebene des Tatbestandes scheitern muß. Die Schutzzwecktheorie hat sich über diese theoretischen Einwände hinaus auch praktisch nicht bewährt, sondern insbesondere auf den Gebieten des baulichen Nachbarrechts[5] und der Konkurrentenklage[6] eine reichhaltige Kasuistik hervorgerufen, die Rechtsunsicherheit zur Folge hat und nicht frei von Widersprüchen ist.[7]
Im Ergebnis ist daher die Schutznormtheorie bei der Ermittlung der Klagebefugnis eines drittbetroffenen Rechtssubjekts abzulehnen mit der Folge, daß § 6 LuftVG nicht die Grundlage für ein (möglicherweise) verletztes Recht der Flughafennachbargemeinden sein kann.

3. Das Recht aus dem Abwägungsgebot

Für die luftrechtliche Genehmigung, die eine Planungsentscheidung darstellt, gilt das Abwägungsgebot.[8] Es hat zum Inhalt, "daß - erstens - eine Abwägung überhaupt stattfindet, daß - zweitens - in die Abwägung an Belangen eingestellt wird, was nach Lage der Dinge

---

Fortsetzung der FN

7) BVerwG v. 6.12. 1967, BVerwGE 28, S. 268 (270 ff)
1) So BVerwG v. 28.4.1967, BVerwGE 27, S. 29 (33); OVG Rheinland-Pfalz v. 30.5.1968, BRS 20, S. 249 (251); OVG Bremen v. 22.10. 1968, BRS 20, S. 294; zur Kritik an dieser historisch - subjektiven Auslegung: SCHOLZ, Wirtschaftsaufsicht, S. 91; LORENZ, S. 59; HENKE, Lehre, S. 511
2) So SCHOLZ, Verwaltungsverantwortung, S. 200 FN 227
3) WOLFF/BACHOF I, § 43 I b 2
4) FORSTHOFF/BLÜMEL, S. 30, 67 ff, 162 ff; BLÜMEL, DVBl 1975, S. 706; WAHL, DÖV 1975, S. 377
5) Vgl. die Zusammenstellungen bei BENDER/DOHLE, S. 14 ff; FRIAUF, Jur A 1969, S. 17 ff
6) Vgl. ZULEEG, DVBl 1976, S. 513 f
7) Vgl. OVG Münster v. 20.6.1963, OVGE 19, S. 35 (37) u. v. 25.2. 1964, NJW 1964, S. 1738, das einmal (v. 20.6.1963) in der Rege-

in sie eingestellt werden muß, und daß - drittens - weder die Bedeutung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange verkannt noch der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht. Innerhalb des so gezogenen Rahmens wird das Abwägungsgebot jedoch nicht verletzt, wenn sich die zur Planung ermächtigte Stelle in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendig für die Zurückstellung des anderen entscheidet".[1)]

Das Abwägungsgebot räumt-als Unterfall des "Rechts auf fehlerfreie Ermessensentscheidung"[2)], das seinerseits überwiegend[3)] aus drittschützenden Normen abgeleitet wird[4)] dem von einer Planung Betroffenen ein subjektives öffentliches Recht auf eine gerechte Abwägung ein.[5)]

Dieses Recht soll sich immer nur auf die rechtlich geschützten eigenen Belange des Betroffenen beziehen und diesem einen gerichtlich verfolgbaren Anspruch darauf geben, daß eine gerechte Abwägung seiner eigenen Belange mit entgegenstehenden anderen Belangen stattfindet, nicht aber auch einen Anspruch darauf, daß die Belange anderer Beteiligter gerecht abgewogen sind oder daß etwa die Planung insgesamt und in jeder Hinsicht auf einer fehlerfreien Abwägung beruht. Eine fehlerhafte Abwägung führe zwar zur objektiven Rechtswidrigkeit der Planung, verletze den Betroffenen aber nicht in seinen Rechten, weil er nicht in seinen Belangen betroffen sei.[6)]

Fortsetzung der FN 7)
lung der Bebauungstiefe eine drittschützende Norm sieht, ein anderes Mal (v. 25.2.1964) nicht.

8) Vgl. oben B. IV.3.

1) So die Formulierung des BVerwG v. 14.2.1975, BVerwGE 48, S. 56 (63)

2) Vgl. dazu HAUEISEN, DVBl 1952, S. 522 ff; HOFFMANN-BECKING, DVBl 1970, S. 850 ff; DERS., JUS 1973, S. 616 ff; RANDELZHOFER, Bay VBl. 1975, S. 573 ff u. 607 ff

3) BVerwG v. 7.1.1972, BVerwGE 39, S. 235 (236 ff); HOFFMANN-BECKING, DVBl 1970, S. 853; DERS., JUS 1973, S. 617; MORNER, NJW 1973, S. 1207 f; diese Autoren erwägen allerdings auch ein allgemeines normunabhängiges Recht auf fehlerfreie Ermessensentscheidung.

4) Das BVerwG v. 14.2.1975, BVerwGE 49, S. 56 (60) spricht von dem "mit gleichsam "nachbarschützender" Wirkung ausgestatteten" Abwägungsgebot.

5) BVerwG, a.a.O.

6) A.a.O.; ausdrücklich für die Anfechtung der luftrechtlichen Genehmigung: OVG Münster v. 27.10.1976, DVBl 1977, S. 291 (292); das ist die Sichtweise der Schutznormtheorie; vgl. oben 2.

In seinen Urteilen vom 14.2.1969[1] sagt das BVerwG: Mit dem Recht (der Gemeinden) auf Beteiligung sei verbunden ein Recht darauf, daß die entscheidende Behörde die Ausführungen der Beteiligten zur Kenntnis nehme und in Erwägung ziehe, damit notwendig auch die Ausführungen überdenke und schließlich eine Entscheidung treffe, in der die Stellungnahme jedenfalls gleichsam als Rechtnungsposten berücksichtigt sei und wenigstens der weite Ermessungsrahmen, der bei Planungsentscheidungen bestehe, eingehalten werde. Insoweit stehe den Gemeinden ein Recht auf fehlerfreie Ermessensausübung, also auf Einhaltung jener Ermessensschranken bei der Planungsentscheidung zu. Das BVerwG stellt aber auch hier[2] klar, daß damit nur die Befugnis der Gemeinden gemeint ist, als Planungsträger für die örtliche Planung ihre örtlichen Bedürfnisse und Belange gegenüber den überörtlichen geltend zu machen.
Die Reichweite dieser örtlichen Belange ist noch ungeklärt. Während nach der engsten Auffassung[3] nur Belange der eigenen örtlichen Planung dazu rechnen, wird erwogen, den Schutz des Abwägungsgebots auch auf die sonstige gemeindliche Aufgabenerfüllung, wie Landschaftsschutz, Schutz gemeindlicher Einrichtungen und Grundstücke sowie die gemeindliche Entwicklung zu erstrecken[4] oder ihn auf "gemeindeübergreifende" Bedenken gegen die Planung, wie Zweifel an der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit eines Flughafenprojekts und an der zweckmäßigen Verwendung öffentlicher Mittel bei seiner Planung und Durchführung auszudehnen.[5]
Schließlich wird auch vertreten, daß die Gemeinden aus eigenem Recht[6] oder im Wege der (gesetzlichen) Prozeßstandschaft[7] be-

---

1) - IV C 215.65 - BVerwGE 31, S. 263 (266) und - IV C 82.66 - ZLW 1969, S. 249 (250 f)
2) ZLW 1969, S. 249 (250)
3) BayVGH v. 22.5.1969 BAYVBl. 1969, S. 322; v. 18.7.1969 BayVBl. 1969, S. 360; v. 29.10.1969 BayVBl. 1970, S. 294; v. 17.5.1972, DVBl 1972, S. 790 (792 ff); HessVGH v. 31.3.1976 - IV OE 43/74 - n.v., AU, S. 18 f, 20 f
4) BayVGH v. 22.11.1974, DVBl 1975, S. 199 (203 f); ebenso wohl auch BADURA, BayVBl. 1976, S. 520
5) OVG Lüneburg v. 17.4.1973, NJW 1974, S. 821
6) VG Freiburg v. 14.3.1975, DVBl 1975, S. 343 (344); v. 8.4.1976, DVBl 1976, S. 807 (808 f)
7) SCHOLZ, Verwaltungsverantwortung, S. 210 f FN 257 "gemeindliche Verbandsklage"; SCHMIDT-ASSMANN, Verwaltungsverantwortung, S. 251 m. FN 102 gerade für Fälle höherstufiger Planungen, in denen private Klagen mangels faßbarer individueller Betroffenheit ausscheiden; DERS., DÖV 1974, S. 547 als Möglichkeit kompensatorischen Rechtsschutzes.

rechtigt seien, die Interessen ihrer Einwohner und Bürger in ihrer Gesundheit zu vertreten.[1)]

Den damit angesprochenen Fragen braucht indes nicht weiter nachgegangen zu werden. Sie stellen sich nur, wenn man bei der Ermittlung der (möglichen) Rechtsverletzung von einem subjektiven öffentlichen Recht auf Abwägung von (eigenen) Belangen ausgeht. Da es sich bei diesem Recht aber nur um eine Spielart des gewöhnlich nach den Grundsätzen der Schutznormtheorie[2)] begründeten "Rechts auf gehörige Beachtung der Schutznorm" handelt, ist es wie jenes[3)] abzulehnen.
Sowohl das (allgemeine) "Recht auf gehörige Beachtung der Schutznorm" wie das (spezielle) "Recht auf gerechte Abwägung der eigenen Belange" reduzieren zudem das subjektive öffentliche Recht auf sein positives, auf Gesetzesverwirklichung gerichtetes Element.[4)]
Das subjektive öffentliche Recht ist aber zunächst einmal als Abwehrrecht ausgestaltet und damit - negativ - auf Abwehr von ungesetzlicher Beeinträchtigung, Rechtsverletzung, gerichtet.[5)]
Daß auch Gemeinden, die zwar Teile des Staates sind, gegen den sich solche Abwehrrechte richten, im Rahmen ihrer Selbstverwaltung und kraft ihres Selbstverwaltungsrechts[6)] staatsgerichtete subjektiv-öffentliche Rechte inne haben können, ist nicht zu bezweifeln.[7)]

---

1) Dagegen sprechen sich aus: OVG Lüneburg v. 17.4.1973, NJW 1974, S. 821; HessVGH v. 31.3.1976 - IV OE 43/74 - n.v., AU, S. 20 f; BADURA, BayVBl. 1976, S. 520; JARASS, DVBl 1976, S. 739. In der Tat bestehen Bedenken, ob das gemeindliche Repräsentationsmandat etwa als gesetzliches Klagerecht im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO (Ausnahme von der grundsätzlich notwendigen Geltendmachung einer Verletzung eigener Rechte) anzusehen ist. Und wem gegenüber soll Rechtskraft eintreten: gegenüber der Gemeinde oder ihren Einwohnern und Bürgern?
2) Vgl. oben 2.
3) Vgl. a.a.O.
4) Zur Unterscheidung zwischen positiven und negativen subjektiven öffentlichen Rechten - letztere sind auf Abwehr ungesetzlicher Akte gerichtet - vgl. RUPP, S. 153, 162; demgegenüber ist die Unterscheidung zwischen positiven und negativen Berechtigungen bei WOLFF/BACHOF I, § 40 III a formal am Ziel der Berechtigung - positives Tun oder Unterlassen - orientiert.
5) RUPP, S. 8, 161; HENKE, Recht, S. 28, 42; DERS., Lehre, S. 504 ff
6) Vgl. unten 4.
7) Vgl. auch die Untersuchung von FINGERHUT, S. 78 ff, 100 (Ergebnis) sowie JARASS, DVBl 1976, S. 736

So steht denn auch bei dem Angriff gegen die Flughafengenehmigung, wie überhaupt gegen Planungsakte, kein Anspruch auf Gesetzesverwirklichung im Sinne eines Erfüllungsanspruchs auf Einhaltung des Abwägungsgebots oder Beachtung einer Schutznorm in Rede, sondern vielmehr ein Abwehrrecht gegenüber einem etwa aufgrund mangelhafter Abwägung rechtswidriger Verwaltungsakt[1] und damit das (primäre) negative Element des subjektiven öffentlichen Rechts. Sein positives Element als Anspruch auf Gesetzesverwirklichung könnte auch nur zum Tragen kommen als Anspruch auf Erlaß eines solchen Verwaltungsakts; innerhalb eines solchen Anspruchs, der im Hinblick auf die Flughafengenehmigung kaum ernsthaft in Erwägung gezogen werden dürfte, könnte dann die Einhaltung des Abwägungsgebots oder die Beachtung von Schutznormen beansprucht werden, etwa als Erlaß einer abgewogenen Flughafengenehmigung. Auch deshalb scheidet ein - insoweit isolierter und beschränkter - Anspruch auf gerechte Abwägung eigener Belange aus.

4. Die Planungshoheit als Grundlage der Klagebefugnis

Das durch die Flughafengenehmigung beeinträchtigte und möglicherweise verletzte Recht ist - entsprechend dem Rechtsgehalt der Genehmigung - die gemeindliche Planungshoheit, die ihrerseits verfassungsrechtlich auf die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG zurückgeht und damit ein (subjektives öffentliches) Recht im Sinne von § 42 Abs. 2 VwGO darstellt.[2]
Zwar entnimmt das BVerwG[3] daraus den Grundsatz, "daß die Planungshoheit gegenüber allen sie berührenden fremden Planungen sozusagen wehrfähig ist" und keine Gemeinde es hinzunehmen braucht, daß ihre Planungshoheit durch fremde Planungen verletzt wird; dennoch soll die betroffene Gemeinde nicht jeden Rechtsfehler der sie berühren-

---

1) Vgl. auch HOPPE, DVBl 1977, S. 137 FN 6
2) BVerwG v. 22.4.1966, NJW 1966, S. 1530; v. 14.2.1969 - IV C 215.65 - BVerwGE 31, S. 263 (265 f); v. 14.2.1969 - IV C 82.66 - ZLW 1969, S. 249 f; v. 13.2.1970, DVBl 1970, S. 577 (578); v. 16.3.1970, DVBl 1970, S. 578 f; v. 8.9.1972, DVBl 1973, S. 34 (37); v. 19.3.1976, NJW 1976, S. 2175; OVG Lüneburg v. 17.4.1973, NJW 1974, S. 821; HessVGH v. 31.3.1976 - IV OE 43/74 - n.v., AU, S. 16 f; STERN, in: Bonner Kommentar, Art. 28 Rdnr 62 ff, 174-177; von MUTIUS, ebenda, Art. 19 Abs. 3 Rdnr 94, 133 ff; REDEKER/von OERTZEN, § 42 Anm. 127; HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 129 f; DERS., Gemeindenachbarklagen, S. 313 ff; WEITZEL, DÖV 1971, S. 844; JARASS, DVBl 1976, S. 736
3) V. 8.9.1972, DVBl 1973, S. 34 (37)

den fremden Planung rügen, sondern lediglich einen Anspruch auf gerechte Abwägung ihrer eigenen Belange, insbesondere des Städtebaus, geltend machen können.[1)]
Diese Beschränkung der Kontrolleröffnung, die sich im Rahmen der materiellen Prüfung des angegriffenen Planungsakts als Beschränkung der dem Gericht zur Verfügung stehenden Kontrollmaßstäbe darstellt[2)], widerspricht sowohl dem Charakter der Planungshoheit als Abwehrrecht[3)] wie auch dem Wesen des angegriffenen Planungsakts, hier der luftrechtlichen Genehmigung.

a) Diese wird - ebenso wie der Planfeststellungsbeschluß und andere Planungsverwaltungsakte - mit der üblichen[4)] Qualifizierung als Verwaltungsakt mit Doppelwirkung und der daran anschließenden Zuerkennung subjektiver öffentlicher Rechte durch (spezialgesetzliche) Schutznormen nur unzureichend erfaßt.
Das damit geschaffene Rechtsschutzsystem mag ein interessengerechtes Ordnungsinstrument für typische Dreicksverhältnisse zwischen Verwaltung und zwei Privatrechtssubjekten sein, von denen - individuell meßbar - das eine begünstigt und damit zugleich das andere beeinträchtigt wird.
Ein derartiges Dreiecksverhältnis, wie es im öffentlichrechtlichen Nachbarrecht oder bei der Konkurrenz um öffentlichrechtliche Begünstigungen besteht[5)], wird aber durch Planungsakte der vorerwähnten Art nicht geschaffen. Sie haben nicht den Zweck, ein Privatrechtssubjekt zu begünstigen[6)], sondern dienen der Erfüllung öffentlicher Bedürfnisse, wie der luftverkehrlichen Erschließung eines Großraums oder der Entwicklung des Luftverkehrs überhaupt. Dementsprechend sind auch der Kreis der durch den Planungsakt Begünstigten oder Betroffenen und der Umfang der Begünstigung bzw. Betroffenheit nicht genau auszumachen. Die meßbaren Rechtsfolgen indivi-

---

1) Vgl. oben 3. mit den dortigen Nachweisen. Zur Kritik an dieser Rechtsprechung: BLÜMEL, DVBl 1973, S. 441 FN 72; DERS., DVBl 1975, S. 708; HOPPE, Gemeindenachbarklagen, S. 313 ff
2) Vgl. oben 2.
3) Vgl. oben 3.
4) Vgl. oben vor 1.
5) Vgl. auch den Überblick bei BOTHE, DÖV 1975, S. 399 f
6) Allerdings wird die Flughafengenehmigung dem zumeist privatrechtlich organisierten Flughafenunternehmer erteilt. Träger des Vorhabens sind aber der Staat (Bund und Länder) sowie Gemeinden, die sich zu einem Privatrechtssubjekt, etwa einer GmbH, zusammenschließen.

dueller Betroffenheit werden von einer unübersehbaren Vielfalt kollektiver Betroffenheit und allgemeiner Interessiertheit überlagert[1], die zudem "polygonal" in der Weise ist, daß auf der "Betroffenenseite" subjekte Rechte einzelner untereinander in Konkurrenz stehen.[2]
Damit äußert der Planungsakt aber die Wirkungen eines allseitigen Eingriffsaktes.[3] Sie treten besonders deutlich in der rechtsgestaltenden Funktion der Planfeststellung (§ 9 Abs. 1 LuftVG) hervor, kommen aber auch den der Planfeststellung vorausgehenden Teilentscheidungen, wie der Flughafengenehmigung, zu.

b) Ein Eingriff braucht aber nach der Rechtsprechung des BVerfG zum Abwehrrecht des Art. 2 Abs. 1 GG[4] nicht hingenommen zu werden, wenn er nicht in materieller wie formeller Hinsicht mit den Normen der Rechtsordnung übereinstimmt.[5] Das Abwehrrecht des Art. 2 Abs. 1 GG wird damit zum "Hebel" für die Geltendmachung jedes Rechtsfehlers. Zugleich erübrigt es den Nachweis eines spezialgesetzlich in einer Schutznorm oder dem Abwägungsgebot[6] verankerten subjektiven öffentlichen Rechts.[7]
Bei der (materiellen) Kontrolle von Planungsentscheidungen vermehrt es die Kontrollmaßstäbe und ermöglicht eine "umfassende Planprüfung" bis zu den durch die Autonomie des Planungsermessens gesteckten Grenzen richterlicher Kontrolltätigkeit.[8]

---

1) Vgl. BROHM, S. 280; SCHOLZ, Verwaltungsverantwortung, S. 201
2) Vgl. SCHMIDT-ASSMANN, Verwaltungsverantwortung, S. 236. So wird etwa von zwei durch eine Flughafenplanung betroffenen Gemeinden die eine in dem Projekt das Ende ihrer Weiterentwicklung sehen, während die andere eine stimulierende Wirkung auf Infrastruktur und örtliche Wirtschaft erwartet.
3) BALSCHEIT, S. 57 ff; HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 168; DERS., DVBl 1977, S. 137 FN 6; BLÜMEL, DVBl 1975, S. 706 spricht von der Planungsentscheidung als gestaltendem Verwaltungsakt. Noch darüber hinaus geht FORSTHOFF, Mittel, S. 23, 33: aus der spezifischen Logik des Plans folge, daß dieser "auch vom Eingriff her nicht zu erfassen" sei und für die individuelle Freiheit ungleich einschneidender als der von der rechtsstaatlichen Dogmatik erfaßte Eingriff.
4) "Elfes-Urteil" v. 16.1.1957, BVerfGE 6, S. 32 (38)
5) Die Anwendung dieses Grundsatzes auch auf Verwaltungsakte mit Doppelwirkung befürwortet BROHM, S. 273. Auch das BVerwG hat auf eine gegen die Subventionierung eines Konkurrenten gerichtete Anfechtungsklage hin entschieden, Art. 2 Abs. 1 GG schließe den Anspruch ein, durch die Staatsgewalt nicht mit einem Nachteil belastet zu werden, der nicht in der verfassungsmäßigen Ordnung begründet sei. Vgl. v. 30.8.1968, BVerwGE 30, S. 191 ff.
6) Vgl. oben 2. und 3.
7) Vgl. auch RUPP, S. 249 f; BROHM, S. 272, 273 FN 80; ZULEEG, DVBl 1976, S. 516 f

Allerdings sind Gemeinden als juristische Personen des öffentlichen Rechts im Rahmen ihrer hoheitlichen Tätigkeit, wozu auch die Ausübung der Planungs"hoheit" zählt, nicht grundrechtsfähig[1] und damit nicht Trägerinnen des Abwehrrechts aus Art. 2 Abs. 1 GG. Eine Anwendung der Grundsätze des Elfes-Urteils zugunsten von Gemeinden scheint deshalb auszuscheiden.

Bereits der Wortlaut des Art. 28 Abs. 2 GG und des Art. 2 Abs. 1 GG legt aber eine Parallelisierung beider Verfassungsnormen und damit eine Übertragung der für Art. 2 Abs. 1 GG entwickelten Grundsätze auf die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG nahe.

Beide Verfassungsbestimmungen gewähren generalklauselartige Rechtsgarantien, Art. 2 Abs. 1 GG die allgemeine Handlungsfreiheit, Art. 28 Abs. 2 GG das Selbstverwaltungsrecht, die "kommunale Handlungsfreiheit" und unterliegen einem Gesetzesvorbehalt, der eine Eingrenzung bis zu ihrem Wesensgehalt erlaubt.

Ihrem Wesen nach handelt es sich dabei um zwei analog aufgebaute Rechte, die sich zwar durch die Person ihrer Träger unterscheiden, ansonsten aber denselben Regeln folgen, insbesondere denselben Beschränkungen unterworfen sind.

Eine solche Parallelisierung von Art. 28 Abs. 2 und Art. 2 Abs. 1 GG ist bei der Diskussion um die Kontrollmaßstäbe für die Überprüfung von Neugliederungsgesetzen erörtert und bejaht worden.[2]

Es ist deshalb gerechtfertigt, entsprechend den Aussagen des Elfes-Urteils für das Selbstverwaltungsrecht und die daraus fließende Planungshoheit den Grundsatz aufzustellen, daß keine Gemeinde einen Eingriff hinnehmen muß, der in formeller oder materieller Hinsicht nicht mit der Rechtsordnung übereinstimmt. Jeder fehlerhafte Eingriff führt somit zu einer Verletzung des Selbstverwal-

---

Fortsetzung der FN

8) Die damit mögliche umfassende Planprüfung kann das wegen der eingeschränkten Kontrolle des Planungsermessens bestehende Rechtsschutzdefizit (teilweise) kompensieren.

1) Umstritten; wie hier: DÜRIG, in : MAUNZ/DÜRIG/HERZOG, Art. 19 Abs. 3 Rdnr 35; von MUTIUS, in: Bonner Kommentar, Art. 19 Abs. 3 Rdnr 107 ff; JARASS, DVBl 1976, S. 736; vgl. auch WOLFF/BACHOF I, § 34 II a 3.

2) Vgl. STERN/PÜTTNER, S. 27 f; HOPPE/RENGELING, S. 78 ff, 82 f

tungsrechts, unabhänging davon, worauf dieser Fehler beruht.[1] Daraus folgt, daß die durch eine Flughafengenehmigung betroffenen Gemeinden unter Berufung auf ihre Planungshoheit jeden Rechtsfehler dieser Planungsentscheidung rügen und zur gerichtlichen Kontrolle stellen können.

II. Das Problem der Rechtsschutzkonzentration bei der Anfechtbarkeit der luftrechtlichen Genehmigung

1. Der Meinungsstand zur Klagebefugnis von Gemeinden gegenüber der Genehmigung

Die Frage, ob Flughafennachbargemeinden die Flughafengenehmigung anfechten können, auch wenn ihr ein Planfeststellungsverfahren nachfolgt, ist in Rechtsprechung und Literatur noch nicht abschließend beantwortet.

a) Das BVerwG hat bisher lediglich zur Klagebefugnis privater Flughafennachbarn gegenüber der luftrechtlichen Genehmigung, der sich ein Planfeststellungsverfahren anschließt, Stellung genommen. Im Urteil v. 11.10.1968[2] hat es eine solche Klagebefugnis wegen der angeblichen Unverbindlichkeit der Genehmigung verneint und ausgeführt[3]: "Dies führt dazu, daß die Entscheidung nach § 6 LuftVG (...) mangels einer unmittelbaren Außenwirkung jedenfalls für den Nachbarn nicht anfechtbar ist."
Im Beschluß v. 29.11.1973[4] findet sich der Hinweis auf die besondere Rechtsstellung der Gemeinden und darauf, "daß das Luftverkehrsgesetz das luftverkehrsrechtliche Planungsverfahren bei Vorhaben der hier in Rede stehenden Art in das Genehmigungs- und das Planfeststellungsverfahren mit je einer diese Verfahren abschließenden Verwaltungsentscheidung gliedert und damit dem davon rechtlich Betroffenen, in beiden Verfahrensstufen nachträglichen Rechtsschutz ermöglicht."[5]

---

1) Ebenso offenbar auch HOPPE/RENGELING, S. 83; enger und einen Sachzusammenhang des Kontrollmaßstabs mit der Selbstverwaltung fordernd: BVerfG v. 20.3.1952, BVerfGE 1, S. 167 (181); BETHGE, DÖV 1972, S. 156 f
2) ZLW 1969, S. 129 (132 f)
3) A.a.O., S. 134
4) ZLW 1975, S. 58 (60)
5) Der HessVGH v. 31.3.1976 - IV OE 43/74 - n.v., AU, S. 16 f sowie BLÜMEL, DVBl 1975, S. 704 u. FN 215, 217 entnehmen daraus, daß das BVerwG den Gemeinden bei nachfolgendem Planfeststellungsverfahren eine Klagebefugnis schon gegenüber der Genehmigung einräumt.

Und im Urteil vom 22.3.1974[1] spricht das BVerwG von Genehmigungen, die für einzelne Verfahrensbeteiligte anfechtbar sein und insoweit nach Eintritt ihrer Unanfechtbarkeit Bestandskraft erlangen sollen, wiederholt aber die bereits im Urteil vom 11.10.1968[2] enthaltene Ansicht, "daß eine Genehmigung mit notwendig nachfolgender Planfeststellung eine Rechtsbetroffenheit Dritter für sich allein nicht herbeiführt und deshalb nur über den Planfeststellungsbeschluß und mit diesem nur insoweit angreifbar ist, als sie in ihrem materiellen Entscheidungsgehalt durch ihn verwirklicht wird." Sollte das BVerwG mit den "einzelnen anfechtungsbefugten Verfahrensbeteiligten" Flughafennachbargemeinden gemeint haben? Daß im Anschluß daran aber allgemein von der mangelnden Rechtsbetroffenheit Dritter die Rede ist, erschwert diese Annahme.[3]

Während der BayVGH[4] die Frage der Klagebefugnis von Gemeinden gegenüber der Genehmigung mit nachfolgender Planfeststellung nicht entschieden hat, hat sie der HessVGH[5] - ohne Begründung - bejaht.

b) Sowohl in der Kommentarliteratur zum LuftVG wie in der monographischen Darstellung von VOLKER findet sich keine Stellungnahme zu der vorerwähnten Frage.
In der neueren Literatur wird, angeführt von BLÜMEL[6], eine Klagebefugnis von Flughafennachbargemeinden gegenüber der Genehmigung überwiegend bejaht[7]; zur Begründung wird lediglich darauf hingewiesen, die Gemeinden würden bereits durch die Genehmigung in ihrer Planungshoheit betroffen.

2. Der Einwand der notwendigen Rechtsschutzkonzentration
Bejaht man die Klagebefugnis von Flughafennachbargemeinden gegenüber einer Genehmigung mit nachfolgender Planfeststellung, so ist damit ein weiterer Rechtsschutz in maximal drei Instanzen eröff-

---

1) ZLW 1974, S. 277 (284)
2) ZLW 1969, S. 129 (132 ff)
3) Das BVerwG bemüht sich offenbar, sehr behutsam vorzugehen und nur den konkreten Prozeßstoff zu entscheiden. Andererseits käme ein "klares Wort" zumindest den Bedürfnissen der Praxis entgegen.
4) V. 17.5.1972, DVBl 1972, S. 790 (792)
5) V. 31.3.1976 - IV OE 43/74 - n.v., AU, S. 16
6) DVBl 1972, S. 798; DERS., DVBl 1975, S. 704
7) WOLFF III, § 158 I c; FORSTHOFF, Lehrbuch, S. 313; KOPP, § 73 Anm. 12; BEINE, Rechtsschutz, S. 18 FN 31; WAHL, DÖV 1975, S. 378; BADURA, BayVBl 1976, S. 520 FN 65; unklar: ZELLER, DVBl 1973, S. 600 f; a.A.: FROMM, BauR 1973, S. 267, der einen "nachträglichen" Rechtsschutz für verfahrensbeteiligte Gemeinden für ausreichend hält.

net, der die Zahl der durch eine Flughafenplanung veranlaßten ihrerseits auf drei Instanzen verteilten Rechtsschutzmöglichkeiten um eine zusätzliche Variante vermehrt. Ein kurzer Blick auf das luftrechtliche Planungsverfahren und seine "begleitende" gerichtliche Kontrolle gibt ein verwirrendes Bild von Zuständigkeiten, Gerichtsbarkeiten, Verfahren, Streitgegenständen und Kontrollbefugnissen.

Man denke nur an den im "Vorfeld" des eigentlichen Planungsverfahrens möglichen je nach Rechtsform differenzierten Rechtsschutz gegenüber landesplanerischen Flughafenplanungszielen[1], an Klagen auf Durchführung eines Raumordnungsverfahrens[2], an den Rechtsschutz bei den Vorarbeiten zur Genehmigung[3] und gegenüber der Genehmigung[4], an die Klage gegenüber dem Planfeststellungsbeschluß[5], der ein Verfahren auf "Schadloshaltung" nach den §§ 11 LuftVG, 14 BImSchG folgen kann, diesem wiederum ein Verfahren über die Rechtmäßigkeit der Enteignung, dem sich schließlich ein Verfahren über die Höhe der Enteignungsentschädigung anschließen kann. Nimmt man noch den Rechtsschutz durch Verfahrensbeteiligung sowie die Formen mittelbaren Rechtsschutzes durch Inzidentkontrolle sowie den vorläufigen Rechtsschutz in den Eilverfahren hinzu, so wird das Bild noch verwirrender.[6]

Offenbar hatte das BVerwG dieses Bild vor Augen, als es in seinem Urteil vom 11.10.1968[7], in dem es die Anfechtbarkeit der Genehmigung jedenfalls für private Nachbarn verneint, darauf hinwies, es sei "auch bestrebt gewesen, eine sinnvolle Konzentration des Rechtsschutzes zu erreichen und eine Überfülle von Instanzenzügen zu vermeiden, die erfahrungsgemäß den Rechtsschutz letztlich ineffektiv werden ließe." Sei die Genehmigung für den Nachbarn anfechtbar, so trage dieser damit auch die Anfechtungslast, um die Genehmigung nicht bestandskräftig werden zu lassen. Bleibe diese Anfechtung erfolglos, werde sich der Nachbar gegen den Planfest-

---

1) Vgl. oben 2. Teil, 1. Abschnitt, D.
2) Vgl. oben 2. Teil, 2. Abschnitt, C.
3) Vgl. oben 3. Teil, 2. Abschnitt
4) Vgl. die Darstellung in diesem Abschnitt
5) Vgl. unten 4. Teil
6) Bereits IPSEN, S. 65 hat auf die Unzuträglichkeiten hingewiesen, die sich aus einem differenzierten Rechtsweg- und Rechtsschutzsystem für die Kontrolle von Planung ergeben.
7) ZLW 1969, S. 129 (134 f)

stellungsbeschluß wenden. Dies führe nicht nur zu einem zusätzlichen Kostenrisiko für die Beteiligten und zu einer Doppelbelastung der Gerichte, sondern auch zur erheblichen Verzögerung eines rechtmäßigen Verfahrens.
Diesen Ausführungen des BVerwG hat sich der BayVGH[1] angeschlossen, das BVerwG hat sie in seinem Beschluß vom 21.2.1973[2] aufgegriffen.
Auch VOLKER[3], der allerdings der Auffassung ist, der private Flughafennachbar könne die Genehmigung anfechten, äußert Bedenken im Hinblick auf die Folgen seiner Ansicht, die er in einer außerordentlichen verkehrspolitisch unerwünschten Verzögerung des Planungsverfahrens für Flughäfen sieht.

3. Die Konzentrationswirkung der Anfechtbarkeit der Genehmigung durch Anfechtungslast und Ausschlußwirkung

a) Mit dem zuvor angesprochenen Zielkonflikt zwischen einem an der Forderung des Art. 19 Abs. 4 GG und dem Rechtsstaatsprinzip orientierten möglichst effektiven Rechtsschutz[4] (einzelner Rechtssubjekte) und einer möglichst effektiven Verwaltung (öffentlicher Angelegenheiten) wird ein Problembereich berührt, der zuletzt umfassend unter den Stichworten "Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsrechtsgerichtsbarkeit"[5] diskutiert worden ist.
Ohne daß die Diskussion an dieser Stelle im Hinblick auf die Flughafenplanung und ihre verwaltungsgerichtliche Kontrolle aufgenommen und thematisch konkretisiert werden soll, sollen einige in diesem Problembereich angesiedelte Probleme angedeutet werden.

Aus der Sicht der von einer Flughafenplanung betroffenen Gemeinden stellt sich die Frage, ob der gerichtliche Rechtsschutz nicht auf der Stufe des mehrstufigen luftrechtlichen Planungsverfahrens ein- und anzusetzen hat, auf der über ihre planerischen und städtebaulichen Interessen für das weitere Verfahren bindend und abschließend entschieden wird und auf der sie damit betroffen werden. Steht ihnen nämlich der Rechtsschutz erst auf der letzten Stufe

---

1) V. 17.5.1972, DVBl 1972, S. 792
2) DVBl 1973, S. 450
3) S. 95 ff
4) Vgl. BVerfG v. 18.12.1968, BVerfGE 24, S. 367 (401); v. 3.7.1971, BVerfGE 35, S. 348 (361)
5) So das Thema der 34. Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer; vgl. dazu SCHOLZ, Verwaltungsverantwortung, S. 5 ff; SCHMIDT-ASSMANN, Verwaltungsverantwortung, S. 221 ff; HOPPE, DVBl 1975, S. 684 ff; BLÜMEL, a.a.O., S. 695 ff

der Planfeststellung zur Verfügung, auf der diese Interessen nicht mehr zur Abwägung stehen, weil bereits mit der Genehmigung eine Standortentscheidung vorliegt, so kommt der Rechtsschutz zu spät, weil er nicht synchron mit dem mehrstufigen teilentscheidenden Planungsverfahren, sondern phasenverschoben arbeitet.[1)]
Die damit eingeleitete Tendenz einer Gefährdung der Rechtsschutzeffektivität[2)] verstärkt sich durch bereits aufgrund der Flughafengenehmigung eintretende vollendete Plantatsachen.
Dazu rechnen die bis zur Genehmigung in Millionenhöhe entstandenen Planungskosten, die kein nutzloser Aufwand "gewesen sein dürfen", die sich an die Flughafenplanung anpassende Nachbarschaft, Aktivitäten des Flughafenunternehmers, die die Plandurchführung vorbereiten, wie Aufkauf und Freilegung von Grundstücken, sowie die durch bloßen Zeitablauf eintretende Verengung der Planung, die immer mehr zu einer "Ratifikationslage" führt, in der das Projekt nur noch bestätigt oder insgesamt verworfen werden kann.[3)]
Dem Interesse des Betroffenen an einem möglichst effektiven, rechtzeitigen[4)] Rechtsschutz stehen die bereits oben[5)] beschriebenen und insbesondere von der Rechtsprechung aufgezeigten Gefahren einer übermäßigen Verzögerung eines Verwaltungsverfahrens von großer öffentlicher Bedeutung, aber auch kompetenzielle Probleme zwischen Verwaltungsgerichtsbarkeit und Verwaltung[6)], die "Übergriffe" in ihre laufenden Verfahren und ihren Verantwortungsbereich befürchten muß, gegenüber.

b) In dem vorstehend skizzierten Zielkonflikt und Interessenwiderstreit vermittelt die mit Ausschlußwirkung bewehrte Anfechtungslast der Anfechtungsberechtigten. Die Anfechtungsbefugnis der

---

1) Vgl. auch die Ausführungen von SCHMIDT-ASSMANN, Verwaltungsverantwortung, S. 226, der dieses Rechtsschutzproblem komplexer Verwaltungsentscheidungen als "Problem der zeitlichen Dimension" bezeichnet; weiterhin WAHL, DÖV 1975, S. 376 f u. FN 21, der betont, daß das dem mehrstufigen Verfahren zugrundeliegende Fachplanungsrecht "nicht von der Konzentration, sondern vom stufenweisen Auseinanderziehen ausgeht." Einen "stufenmäßigen Interessenschutz" fordert auch SCHOLZ, Verwaltungsverantwortung, S. 201 FN 232.
2) Vgl. SCHOLZ, a.a.O.; BLÜMEL, DVBl 1973, S. 442
3) Vgl. allgemein zum Problem vollendeter Tatsachen die grundlegende Darstellung von BLÜMEL, Raumplanung, S. 138 ff sowie oben 1. Teil, 3. Abschnitt, B.II.1.
4) Vgl. zu dieser Gleichsetzung: BVerfG v. 19.6.1973, NJW 1973, S. 1491 (1493); OSSENBÜHL, Gutachten, S. 191
5) Unter 2.
6) Vgl. dazu HOPPE, DVBl 1975, S. 684 ff

Gemeinden gegenüber der Genehmigung eines Flughafens hat nämlich zur Folge, daß ihre Anfechtungs- und Einwendungsmöglichkeiten entsprechend dem Sach- und Rechtsgehalt von Genehmigung und Planfeststellung aufgespalten werden.[1)]

Diese "Aufspaltung" von Einwendungen, die im Verhältnis von Planfeststellung und Enteignung anerkannt[2)] und in § 7 Abs. 2 AtomG und § 11 BImSchG in Form einer Präklusionsregelung im Verhältnis von Vorbescheid bzw. Teilgenehmigung und Genehmigung gesetzlich verankert ist[3)], ist die prozedurale und prozessuale "Kehrseite" eines durch verbindliche Vor- und Teilentscheidungen "aufgespaltenen" mehrstufigen Planungsverfahrens.[4)]

Da die Flughafengenehmigung verbindlich über den Flughafenstandort und im wesentlichen über den Umfang der geplanten Flughafenanlage entscheidet[5)] und damit zugleich abschließend über die"angemessene Berücksichtigung städtebaulicher Erfordernisse" befindet[6)], können von der Genehmigung betroffene Gemeinden ihre (stufenspezifischen) Einwendungen gegen diese Teilentscheidung unter Berufung auf ihre Planungshoheit nur im Genehmigungsverfahren und durch Anfechtung der Genehmigung zur Geltung bringen.

Im weiteren Verfahren und bei einer Anfechtung der Planfeststellung sind sie mit diesen Einwendungen ausgeschlossen.[7)] Das gilt natürlich nur vorbehaltlich neuer Gesichtspunkte, die sich im Planfeststellungsverfahren ergeben und eine formelle Änderung der Genehmigung nach § 6 Abs. 4 Satz 1 LuftVG notwendig machen.[8)]

Die nicht oder aber erfolglos angefochtene Flughafengenehmigung erlangt Bestandskraft und "schafft, weil sie die Anfechtungslast auslöst, für die nachfolgenden Verfahren gesicherten Boden."[9)]

---

1) So ausdrücklich für die Flughafenplanung BLÜMEL, DVBl 1972, S. 798; DERS., DVBl 1975, S. 705; WAHL, DÖV 1975, S. 378; BADURA, BayVBl. 1976, S. 520 FN 65; ähnlich VOLKER, S. 111; aus der Rspr: HessVGH v. 31.3.1976 - IV OE 43/74 - n.v., AU, S. 16 f
2) Vgl. BLÜMEL, Bauplanfeststellung II, S. 293 ff, 305 ff, 467 ff; HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 77 ff, 190 ff; WEYREUTHER, DVBl 1972, S. 97, 100
3) Vgl. OVG Lüneburg v. 19./20.6.1974, DVBl 1975, S. 190 (192 f); ULE, DVBl 1972, S. 442; SCHWARZE, DÖV 1973, S. 703 f
4) BLÜMEL, Demokratisierung, S. 28; WEYREUTHER, DVBl 1972, S. 99 f
5) Vgl. oben B. IV. 2
6) Vgl. oben B. IV. 3 c)
7) Vgl. auch etwa § 7 b Abs. 2 AtomG; KOPP, § 73 Anm. 12
8) Vgl. auch VOLKER, S. 111; KOPP, a.a.O.
9) WEYREUTHER, DVBl 1972, S. 99

Insoweit führt der Rechtsschutz oder auch nur die Rechtsschutzmöglichkeit zu einer Entlastung der Verwaltung[1], weil die Rechtslage frühzeitig und nach der hier vertretenen Auffassung der vollständigen Plankontrolle[2] auch (stufenspezifisch) umfassend geklärt wird. An einer solchen frühzeitigen Klärung dürften neben der planenden Verwaltung auch die rechtsschutzsuchenden Gemeinden - und ihre Einwohner und Bürger - interessiert sein.[3]
Eine frühzeitige Klärung der Rechtslage tritt ebenso ein, wenn die Anfechtung der Genehmigung erfolgreich ist, erspart sie doch die Weiterverfolgung einer fehlerhaften Planung, die mit dem Risiko behaftet ist, auf ihrer letzten Stufe und nach erheblichem Verwaltungs- und Kostenaufwand anulliert zu werden. Hieran zeigt sich die Ambivalenz des von der Rechtsprechung[4] ins Feld geführten Arguments der Verfahrens- und Prozeßökonomie: der Rechtsschutz konzentriert sich in diesem Fall frühzeitig und kann ökonomischer nicht eingesetzt werden.[5]
Allerdings ist die Flughafengenehmigung nur für Gemeinden - als Planungsträger - anfechtbar. Diese beschränkte Anfechtbarkeit hat eine entsprechend beschränkte Bestandskraft und Anfechtungslast zur Folge; sie trifft nur die Gemeinden.
Private Flughafennachbarn betrifft die Genehmigung als solche nicht.[6] Ihr Sachgehalt geht als Teilentscheidung, aber unselbständiges Element, in der Planfeststellung auf, die ihrerseits insbesondere durch die Bestandssicherung des § 11 LuftVG (in Verbindung mit § 14 BImSchG) Private und Privatrechte betrifft. Daraus folgt, daß private Flughafennachbarn zwar nicht im Wege einer Anfechtung des Planfeststellungsbeschlusses eine Aufhebung der formellen Genehmigung erreichen können[7], daß sich aber bei

---

1) Vgl. zur entlastenden Funktion der Verwaltungsgerichtsbarkeit HOPPE, DVBl 1975, S. 687
2) Vgl. oben I.4.
3) Insoweit bewirkt die Anfechtung der Genehmigung eine "horizontale" Rechtsschutzkonzentration im Gegensatz zu einer "vertikalen" auf der letzten Planungsstufe.
4) Vgl. oben 2.
5) Vgl. auch BROHM, S. 290
6) Vgl. oben B.IV. 2.
7) Ihre Anfechtungsbefugnis hinsichtlich der Genehmigung ist nicht etwa zeitlich bis zur Planfeststellung aufgeschoben, sie besteht zu keiner Zeit.

einer Anfechtung des Planfeststellungsbeschlusses die auch hier gegebene umfassende Plankontrolle[1] darauf erstreckt, ob formell eine Genehmigung vorliegt - weil andernfalls der Planfeststellungsbeschluß schon wegen fehlender Genehmigung rechtswidrig, möglicherweise auch nichtig[2] wäre - und ob der Planfeststellungsbeschluß, soweit er den Sach- und Rechtsgehalt der Genehmigung, also insbesondere die Standortentscheidung, enthält[3], rechtmäßig ist.

Ist die Genehmigung zuvor - erfolglos - von einer Gemeinde unter Berufung auf ihre Planungshoheit angefochten worden, so kann es also bei der Anfechtung des Planfeststellungsbeschlusses durch einen Privaten zu einer erneuten Kontrolle des bereits geprüften Gegenstandes kommen. Im Rahmen dieser Kontrolle ist das Gericht theoretisch nicht gehindert, vom Ergebnis der gegen die Genehmigung erhobenen Anfechtungsklage abzuweichen und der Klage gegen den Planfeststellungsbeschluß etwa wegen einer rechtswidrigen Standortwahl stattzugeben. Denn die Rechtskraftwirkung der früheren Entscheidung erstreckt sich personell nur auf die Beteiligten jenes Verfahrens.[4] Doch kann das frühere Urteil über die Genehmigung, stellt man insbesondere auf ihren Charakter als Vor- und Teilentscheidung in einem mehrstufigen Verfahren ab, als Entscheidung über eine für den Planfeststellungsbeschluß vorgreifliche Frage angesehen werden, die deshalb auch der Entscheidung über den Planfeststellungsbeschluß zugrundegelegt werden kann.[5] Geschieht das, so wird das Anfechtungsverfahren im Hinblick auf die (eigentliche) Planfeststellung konzentriert und entlastet.

Eine Verfahrenskonzentration wird schließlich auch erzielt, wenn

---

1) Die nicht auf Belange des Klägers beschränkt ist; vgl. oben C.I.4.

2) Vgl. § 44 VwVfG

3) Gegenstand der Kontrolle ist der Planfeststellungsbeschluß, nicht die Genehmigung. Der Planfeststellungsbeschluß enthält nur unter anderem die Entscheidung, die zuvor als "Genehmigung" getroffen wurde. Demgegenüber spricht das BVerwG v. 22.3.1974, ZLW 1974, S. 277 (284) von einer "Inzidentprüfung der luftrechtlichen Genehmigung im Rahmen der Anfechtung des nachfolgenden Planfeststellungsbeschlusses."

4) Vgl. auch REDEKER/von OERTZEN, § 121 Anm. 6; EYERMANN/FRÖHLER, § 121 Rdnr 11. Außerdem ist bereits die Teilidentität der Streitgegenstände beider Verfahren zweifelhaft, da ja mit dem Planfeststellungsbeschluß nicht eigentlich die Genehmigung angefochten wird.

5) Vgl. auch § 94 VwGO

die Flughafengenehmigung von Gemeinden nicht angefochten worden und ihnen gegenüber bestandskräftig geworden ist. Ihr Sach- und Rechtsgehalt wird dann nur von der Kontrolle des Planfeststellungsbeschlusses erfaßt, der insoweit allerdings für Gemeinden (als Planungsträger) wegen der mit der Anfechtungslast verbundenen Ausschlußwirkung nicht mehr anfechtbar ist. Die Konzentrationswirkung besteht hier in der Präklusion von Gemeinden.

VIERTER TEIL

Rechtsschutz im Planfeststellungsverfahren und gegenüber dem Planfeststellungsbeschluß

E r s t e r A b s c h n i t t

Die rechtlichen Grundlagen

A. Das Rechtsinstitut der Planfeststellung

"Die Planfeststellung bezweckt, ein bestimmtes sich aus einer Fachplanung herleitendes Vorhaben mit unmittelbarer Rechtswirkung gegenüber den Beteiligten in die - von ihm beeinflußte - Umwelt rechtlich einzuordnen."
Diese Definition aus der Begründung des Entwurfs eines Verwaltungsverfahrensgesetzes[1] weist wie andere Definitionen ähnlicher Art[2] auf den dreifachen Inhalt des Begriffs "Planfeststellung" hin:

Er bezeichnet einmal das zugrundeliegende Planfeststellungsrecht, das wesentlicher Bestandteil der staatlichen Hoheit auf dem Fachgebiet, hier der Luftverkehrshoheit (Art. 87 d GG), ist.[3]
Er umfaßt aber auch das Planfeststellungsverfahren als das geordnete Verwaltungsverfahren zur Ermittlung und Koordinierung der Absichten zur Nutzung bestimmter Flächen.[4]
Damit ist allerdings nicht der technische Vorgang des Ausarbeitens und Aufstellens des Bauplans, die Planaufstellung, gemeint.[5]
Unter "Planfeststellung" ist schließlich das (positive) Ergebnis des Planfeststellungsverfahrens, der Planfeststellungsbeschluß (§ 9 LuftVG) als die mit bestimmten Rechtswirkungen ausgestattete

---

1) EVwVfG, Gesetzentwurf der Bundesregierung v. 18.7.1973 (BT-Drucks. 7/910), S. 87
2) Vgl. BLÜMEL, Bauplanfeststellung I, S. 24, der zur Klarstellung den Begriff "Bauplanfeststellung" verwendet; DERS., Bauplanfeststellung II, S. 36 ff; WOLFF III, § 158 II a; KOPP, § 72 Anm. 1; HIDDEMANN, S. 36
3) BREUER, S. 61; MARSCHALL, § 17 Rdnr 3; HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 7
4) WOLFF III, § 158 II a; KOPP, § 72 Anm 1;
5) BREUER, S. 62; MARSCHALL, § 17 Rdnr 4.1; HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 13; eine Erläuterung des Begriffs "Plan", der sich in § 10 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 1, Abs. 3, Abs. 4, Abs. 5 und 7 LuftVG findet, gibt § 73 Abs. 1 Satz 2 VwVfG: danach besteht der Plan aus den Zeichnungen und Erläuterungen, die das Vorhaben, seinen Anlaß und die von dem Vorhaben betroffenen Grundstücke und Anlagen erkennen lassen.

Feststellung eines Bauplanes für eine Verkehrsanlage zu verstehen.[1] Diese ist die letzte Stufe des in Verfahrensstufen ablaufenden (luftrechtlichen) Planungsverfahrens. An das Planungsverfahren kann sich - auf der Grundlage des Planfeststellungsbeschlusses -[2] das Enteignungsverfahren anschließen, das die Privatrechtslage entsprechend den Erfordernissen des Vorhabens durch Entziehung oder Beschränkung von Rechten umgestaltet.[3]
Die historische Entwicklung des Rechtsinstituts "Planfeststellung" kann hier nicht im einzelnen dargestellt werden.[4] Bemerkenswert ist das Alter dieses Instituts, das seinen Ursprung in § 4 des Preußischen Eisenbahngesetzes vom 3.11.1838[5] hat[6] und über das Eisenbahnrecht[7] und Straßenbaurecht[8] in die modernen Verkehrsplanungsgesetze[9] und in das Luftverkehrsgesetz[10] gelangte.

B. Die maßgeblichen Rechtsvorschriften

Betrachtet man das Planfeststellungsrecht der jeweiligen Fachplanungsgesetze[11], so fällt auf, daß es sich dabei im wesentlichen um Verwaltungsverfahrensrecht handelt. Materiellrechtliche Regelungen enthält es nur insoweit, als es die materiellrechtlichen Wirkungen des Planfeststellungsbeschlusses bestimmt, ohne allerdings die materiell-rechtlichen Voraussetzungen für seinen Erlaß anzugeben.

---

1) Vgl. a. BLÜMEL, Bauplanfeststellung I, S. 24; BREUER, S. 62
2) Vgl. § 28 Abs. 2 Nr. 4 LuftVG: "Der nach den §§ 8 bis 10 festgestellte Plan ist dem Enteignungsverfahren zugrunde zu legen und für die Enteignungsbehörde bindend."
3) Vgl. zum Verhältnis von Planfeststellung und Enteignung BREUER, S. 83-90; BLÜMEL, Bauplanfeststellung II, S. 308 ff; HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 41 ff. Insoweit kann zwischen der - hier interessierenden - außerenteignungsrechtlichen Planfeststellung und der enteignungsrechtlichen Planfeststellung, die die Feststellung des Enteignungsplans zum Gegenstand hat, unterschieden werden. Vgl. dazu: BLÜMEL, Bauplanfeststellung II, S. 33; WOLFF III, § 158 II, III, der zwischen Planfeststellungs- und Verschiebungsverfahren unterscheidet.
4) Vgl. aber die ausführliche Darstellung bei BLÜMEL, Bauplanfeststellung I, S. 35 ff und die Abrisse bei HOFMANN, § 8 Rdnr 1, MARSCHALL, § 17 Rdnr 1 und BADURA, Verwaltungsverfahren, S. 303
5) GS S. 505
6) Vgl. BLÜMEL, S. 84 ff
7) § 37 Reichsbahngesetz v. 30.8.1924 (RGBl. II S. 272), § 37 Reichsbahngesetz v. 13.3.1930 (RGBl. II S. 369)
8) § 8 Reichsautobahngesetz v. 27.6.1933 (RGBl. II S. 509)
9) §§ 17 ff FStrG, § 31 WHG, §§ 28 ff PBefG
10) Durch Änderungsgesetz v. 5.12.1958 (BGBl. I S. 899); vgl. oben 1. Teil, 2. Abschnitt, D.
11) Vgl. die Nachweise oben unter A.

Das Fachplanungsrecht ist materiell-rechtlich defizitär; es bedarf der Auffüllung durch die materiell-rechtlichen Regeln der Ausübung von Planungsermessen.[1)]

I. Die Vorschriften des Luftverkehrsrechts

1. § 8 LuftVG regelt, in welchen Fällen der Flughafenplanung ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden muß. Diese Fälle sind bereits oben[2)] dargestellt worden.

2. Das besondere Verfahrensrecht des luftrechtlichen Planfeststellungsverfahrens enthält § 10 LuftVG.

a) Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 enthalten Regelungen über die Zuständigkeit von Planfeststellungsbehörde und Anhörungsbehörde. Beide Behörden werden durch die jeweilige Landesregierung bestimmt. Die Länder haben von den Ermächtigungen höchst unterschiedlich Gebrauch gemacht:
Ein monistisches System, das die Zuständigkeiten von Planfeststellungs- und Anhörungsbehörde ein und derselben Behörde überträgt, kennen Bayern (Bezirksregierung), Niedersachsen (Regierungspräsident), Nordrhein-Westfalen für Landeplätze mit beschränktem Bauschutzbereich (§ 17 LuftVG) (Regierungspräsident), Rheinland-Pfalz (Bezirksregierung), Saarland (Minister für Wirtschaft und Verkehr) und Schleswig-Holstein (Minister für Wirtschaft und Verkehr). Demgegenüber sind die Zuständigkeiten von Planfeststellungsbehörde und Anhörungsbehörde in Hessen für die gesamte Flughafenplanung (Minister für Wirtschaft und Verkehr als Planfeststellungs- und Regierungspräsident als Anhörungsbehörde) und in Nordrhein-Westfalen für die Planung von Flughäfen i.e.S. (Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr als Planfeststellungs- und Regierungspräsident als Anhörungsbehörde) dualistisch auf zwei Behörden verteilt.[3)]
Das von der überwiegenden Zahl der Länder praktizierte monistische System ist nicht bedenkenfrei.

---

1) Vgl. insoweit auch HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 138 ff; BLÜMEL, Bauplanfeststellung I, S. 198; aus der Rspr. vgl. zur fernstraßenrechtlichen Planung BVerwG v. 14.2.1975, NJW 1975, S. 1373 ff
2) Vgl. 3. Teil, 5. Abschnitt, B.I.
3) Vgl. zu den Zuständigkeitsregelungen der Länder auch SCHLEICHER/REYMANN/ABRAHAM, § 10 Anm. 1, 2 und 3; HOFMANN, § 10 Rdnr 3 und 5

§ 10 LuftVG geht eindeutig von einer Verteilung der Funktionen und Zuständigkeiten auf zwei Behörden aus; anders kann der Wortlaut des § 10 Abs. 2, wonach die von der Landesregierung bestimmte Behörde eine Stellungnahme abzugeben, die Anhörung durchzuführen und die Stellungnahmen der Beteiligten der Planfeststellungsbehörde zuzuleiten hat, nicht verstanden werden.[1] Das monistische System verstößt daher gegen § 10 Abs. 2 LuftVG.
Ein weiteres Bedenken gegen die Mehrfachzuständigkeit einer Behörde folgt daraus, daß die Aufspaltung von Funktionen und Zuständigkeiten auf mehrere Behörden zu einer kompetenziellen Dezentralisierung und verwaltungsinternen Kontrolle führt, die dem verwaltungsmäßigen Rechtsschutz zugute kommen kann. Dieser Effekt kann beim monistischen System nicht eintreten.
Das letztgenannte Bedenken gewinnt insbesondere für die Länder Bedeutung, die neben den Funktionen der Planfeststellungs- und der Anhörungsbehörde auch noch die der Genehmigungsbehörde (§ 39 LuftVZO) bei ein und derselben Behörde konzentriert haben; das ist in den Ländern Saarland und Schleswig-Holstein geschehen.

b) Das Planfeststellungsverfahren beginnt mit der Vorlage der Planunterlagen bei der Planfeststellungsbehörde, die die Pläne ihrerseits der Anhörungsbehörde vorzulegen hat (§ 10 Abs. 1 und 2 LuftVG).
Die Anhörungsbehörde führt das Anhörungsverfahren durch, das in einer Beteiligung der in § 10 Abs. 2 Satz 2 LuftVG genannten Träger öffentlicher Belange und der übrigen Beteiligten, insbesondere von privaten Flughafennachbarn, besteht. Für die letztgenannten Beteiligten trifft § 10 Abs. 3 bis 5 LuftVG eine Regelung über die Auslegung der Pläne, das Anhörungs- und Erörterungsverfahren. Über die dabei nicht erledigten Einwendungen wird nach § 10 Abs. 5 Satz 2 LuftVG im Planfeststellungsbeschluß[2] entschieden, der nach § 10 Abs. 7 mit Begründung und Rechtsmittelbelehrung den am Verfahren Beteiligten zuzustellen ist.

3. Die (materiellen) Rechtswirkungen des Planfeststellungsbeschlusses sind in § 9 Abs. 1 und 3, § 11[3] und § 28 Abs. 2 Nr. 4

---

1) Ebenso VOLKER, S. 107 f
2) In diesem Sinn ist der dort verwendete Begriff "Planfeststellung" zu verstehen. Vgl. auch HOFMANN, § 10 Rdnr 12
3) Zum Verhältnis von § 9 Abs. 3 und § 11 LuftVG vgl. oben 3. Teil, 5. Abschnitt, B.III.2.

LuftVG angeordnet.[1] § 9 Abs. 2 LuftVG verpflichtet die Planfeststellungsbehörde, dem Flughafenunternehmer die für das öffentliche Wohl oder im Interesse von Flughafennachbarn erforderlichen Schutzauflagen im Planfeststellungsbeschluß aufzuerlegen.
Als Geltungsdauer des Planfeststellungsbeschlusses nennt § 9 Abs. 4 eine Fünfjahresfrist und ordnet für ihren Ablauf eine Grunderwerbsverpflichtung des Flughafenunternehmers an.[2]

II. Die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes

Das am 1.1.1977 in Kraft getretene Verwaltungsverfahrensgesetz[3] enthält in seinen §§ 72-78 allgemeine Vorschriften über Planfeststellungsverfahren, deren Durchführung in anderen Gesetzen angeordnet ist (§ 72 Abs. 1 VwVfG).

1. Das VwVfG ist grundsätzlich im Planfeststellungsverfahren des LuftVG anwendbar. Zwar führen die Länder das Planfeststellungsverfahren nicht wie das luftrechtliche Genehmigungsverfahren im Auftrage des Bundes[4], sondern als eigene Angelegenheit im Sinne des Abs. 83 GG aus[5]; nach § 1 Abs. 2 VwVfG gilt das VwVfG jedoch - vorbehaltlich einer landesrechtlichen Kodifizierung des Verwaltungsverfahrensgesetzes (§ 1 Abs. 3 VwVfG) - auch für eine derartige Verwaltungstätigkeit.

Die Vorschriften des VwVfG über das Planfeststellungsverfahren gelten jedoch für das luftrechtliche Planfeststellungsverfahren nicht, soweit das LuftVG inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmungen enthält, § 1 Abs. 2 Satz 1 VwVfG.
Positivausgedrückt werden Lücken im Planfeststellungsrecht des LuftVG durch geeignete Regelungen des VwVfG bzw. der zu diesen Regelungen vertretenen Auslegungen geschlossen.[6]

2. Im einzelnen sind dementsprechend insbesondere folgende Regelungen des VwVfG für das Planfeststellungsrecht des LuftVG nutzbar

---

1) Zu den Rechtswirkungen des Planfeststellungsbeschlusses vgl. im einzelnen unten C.
2) Vgl. dazu SCHLEICHER/ REYMANN/ABRAHAM, § 9 Anm. 5; BEINE/LOHMANN, § 9 zu Abs. 4; HOFMANN, § 9 Rdnr 25 ff
3) Vgl. § 103 Abs. 1 VwVfG
4) Vgl. § 31 Abs. 2 Nr. 4 LuftVG
5) Vgl. HOFMANN, § 10 Rdnr 3
6) Vgl. auch die Begründung des EVwVfG v. 18.7.1973 (BT-Drucks. 7/910), S. 87, zu § 68; KOPP, § 72 Anm. 2

zu machen:

a) Nach § 72 Abs. 1, 2.Hlbs. VwVfG ist das ansonsten unter den Voraussetzungen des § 51 VwVfG mögliche Wiederaufgreifen eines durch unanfechtbaren Verwaltungsakt abgeschlossenen Verwaltungsverfahrens wegen der Gestaltungs- und Ausschlußwirkung des Planfeststellungsbeschlusses (§ 9 abs. 1 und 3 LuftVG) für das Planfeststellungsverfahren ausgeschlossen.[1)]
Da das Planfeststellungsverfahren - insbesondere auch das luftrechtliche -[2)] ein Massenverfahren darstellt und ohnehin eine Planauslegung stattfindet, wird Akteneinsicht entgegen dem Grundsatz des § 29 VwVfG im Planfeststellungsverfahren nur nach pflichtgemäßem Ermessen gewährt.

b) Die Verfahrensvorschriften des § 10 LuftVG werden durch § 73 VwVfG ergänzt. So erläutert § 73 Abs. 1 Satz 2 VwVfG den Begriff des Plans, der auch in § 10 LuftVG enthalten ist. Aus § 73 Abs. 2 VwVfG folgt, daß alle die Behörden "beteiligt" im Sinne von § 10 Abs. 2 Satz 2 LuftVG und zu beteiligen sind, deren Aufgabenbereich durch die Flughafenplanung berührt werden. § 73 Abs. 4 VwVfG erläutert das Einwendungsverfahren des § 10 Abs. 4 LuftVG, während § 73 Abs. 5 VwVfG nähere Angaben zur ortsüblichen Bekanntmachung der Auslegung, § 10 Abs. 3 LuftVG, enthält und § 73 Abs. 6 und 7 VwVfG das Erörterungsverfahren, das in § 10 Abs. 5 LuftVG vorgesehen ist, im einzelnen beschreibt. § 73 Abs. 8 regelt den bislang ungeklärten[3)] Fall einer Planänderung während des Anhörungsverfahrens und sieht dafür unter anderem ein vereinfachtes Ergänzungsverfahren vor.
Schließlich erläutert § 73 Abs. 9 VwVfG die Aufgaben der Anhörungsbehörde nach Abschluß des Anhörungsverfahrens, wie sie in § 10 Abs. 2 Satz 2 LuftVG vorgesehen ist.[4)]

c) Von den verfahrensrechtlichen Bestimmungen über den Planfeststellungsbeschluß in § 74 VwVfG sind als Ergänzung des luftrecht-

---

1) Siehe dazu auch die Begründung des EVwVfG, a.a.O., sowie die verfassungsrechtlichen Bedenken gegenüber dieser Regelung bei KOPP, § 72 Anm. 3.
2) Vgl. dazu BLÜMEL, Masseneinwendungen, S. 544 ff
3) Vgl. BVerwG v. 10.4.1968, BVerwGE 29, S. 282 (286); MARSCHALL, § 18 Rdnr 2.4; HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 70
4) Auch das VwVfG geht von einer dualistischen Aufteilung der Funktionen im Planfeststellungsverfahren auf eine Planfeststellungsbehörde und eine damit nicht identische Anhörungsbehörde aus. Vgl. auch oben I.2.a)

lichen Planfeststellungsrechts hervorzuheben:
Nach § 74 Abs. 1 Satz 2 VwVfG in Verbindung mit § 70 VwVfG bedarf es vor Erhebung einer Klage, die den Planfeststellungsbeschluß zum Gegenstand hat, keines Vorverfahrens. § 74 Abs. 2 Satz 3 VwVfG gewährt einen Entschädigungsanspruch, wenn Schutzauflagen, die zur Vermeidung nachteiliger Wirkungen auf Rechte anderer erforderlich sind, ausscheiden. § 74 Abs. 4 und 5 VwVfG enthält Regelungen über die Zustellung und Bekanntmachung des Planfeststellungsbeschlusses und ergänzt damit § 10 Abs. 7 LuftVG.

d) Weitere Verfahrensvorschriften enthalten die §§ 76, 77 und 78 VwVfG.
§ 76 VwVfG regelt das Verfahren bei Planänderungen nach Abschluß des Planfeststellungsverfahrens, aber noch vor Fertigstellung des Vorhabens und schließt damit eine Lücke, die § 8 Abs. 2 LuftVG, der nur nach Fertigstellung des Vorhabens beantragte Änderungen erfaßt, offenläßt.

§ 77 VwVfG betrifft das Verwaltungsverfahren bei sogenannten "steckengebliebenen" Vorhaben[1], deren zugrundeliegender Planfeststellungsbeschluß und deren Auswirkungen auf die Nachbarschaft beseitigt werden müssen.
Schließlich regelt § 78 VwVfG den Fall, daß mehrere selbständige Vorhaben, für die jeweils ein Planfeststellungsverfahren vorgeschrieben ist, zusammentreffen. Dieser Fall ist von dem anderen früher sehr streitigen[2] und heute in § 75 Abs. 1 VwVfG geregelten Fall zu unterscheiden, in dem nicht unabhängig voneinander, sondern veranlaßt durch ein Vorhaben, Baumaßnahmen an anderen Anlagen notwendig werden, die an sich ebenfalls planfestgestellt werden müßten.[3]

---

1) Siehe die Begründung des EVwVfG v. 18.7.1973 (BT-Drucks. 7/910) S. 90, zu § 73
2) Vgl. dazu BLÜMEL, a.a.O.; DERS., DVBl 1960, S. 697 ff; BREUER, S. 131 FF; MARSCHALL, § 17 Rdnr 6; HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 35, 36; für das Zusammentreffen von luftrechtlichen Planfeststellungen und solchen nach anderen Gesetzen: HOFMANN, § 8 Rdnr 7; BEINE/LOHMANN, ZLW 1965, S. 112
3) Vgl. dazu unten C.

C. Die Rechtswirkungen des Planfeststellungsbeschlusses

Die Rechtswirkungen des Planfeststellungsbeschlusses bestimmen den möglichen Rechtsschutz im Planfeststellungsverfahren und gegenüber dem Planfeststellungsbeschluß. Weil sie für Inhalt und Umfang der Rechtsbeeinträchtigungen entscheidend sind, geben sie an, wer unter Berufung auf welches Recht Rechtsschutz in Anspruch nehmen kann und welche Kontrollmaßstäbe vom Gericht an die Verwaltungsentscheidung zu legen sind.[1)]

Der Planfeststellungsbeschluß hat die - besonderen - Rechtswirkungen, die der mit dem Planfeststellungsverfahren verfolgte Zweck erfordert. Dieser besteht darin, durch e i n e Behörde, in e i n e m Verfahren e i n e umfassende Sachentscheidung zu treffen, die alle in Betracht kommenden Gesichtspunkte und Belange berücksichtigt.[2)]

Die damit beabsichtigte Verwaltungskonzentration, die die nicht selten zur Divergenz neigenden Ressortinteressen[3)] bündelt und zum Ausgleich zwingt, ist Ausdruck des hohen Komplexitätsgrades von Fachplanungen.[4)]

I. Die Ersetzungswirkung

Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 LuftVG[5)] ersetzt die Planfeststellung[6)] "alle nach anderen Rechtsvorschriften notwendigen öffentlich-rechtlichen Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse und Zustimmungen."

Durch § 75 Abs. 1 Satz 1, 2. Hlbs. VwVfG ist die - ehemalige - "Hauptfrage des Planfeststellungsrechts"[7)], ob die Planfeststellung für ein Vorhaben auch dadurch notwendige Planfeststellungen

---

1) Zum Zusammenhang zwischen den Auswirkungen der Planfeststellung und dem möglichen Rechtsschutz vgl. auch HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 24,28

2) Vgl. auch die Begründung zum EVwVfG v. 18.7.1973 (BT-Drucks. 7/910) S. 89 zu § 71; BREUER, S. 63; BADURA, Verwaltungsverfahren, S. 309

3) Vgl. auch BREUER, a.a.O.

4) Vgl. zur Komplexität von Planung: SCHMIDT-ASSMANN, Verwaltungsverantwortung, S. 223 f; DERS., DÖV 1974, S. 541, 542, 544; KRAUSS, S. 313, 315 spricht im Hinblick auf die Flughafenplanung von einer "multidimensionalen Entscheidungssituation".

5) Und den gleich oder ähnlich lautenden Vorschriften des anderen Planfeststellungsrechts; vgl. auch § 75 Abs. 1 Satz 1, 2. Hlbs. VwVfG

6) Gemeint ist der Planfeststellungsbeschluß

7) BLÜMEL, Bauplanfeststellung II, S. 228

nach anderen Vorschriften[1] ersetzt[2] oder ob alle notwendigen Planfeststellungsverfahren nebeneinander durchzuführen sind, im ersten Sinne entschieden worden.[3]

Diese an Rechtsschutzfragen orientierte Darstellung kann zur Problematik der Ersetzungswirkung[4] nur insoweit Stellung nehmen, als sie für den Rechtsschutz, namentlich für den Inhalt und Umfang der Einwendungen im Planfeststellungsverfahren und der Kontrollmaßstäbe bei der Kontrolle des Planfeststellungsbeschlusses Bedeutung hat.

1. Das Wesen der Ersetzungswirkung

Über das Wesen der Ersetzungswirkung besteht ein Streit[5], in dessen Mittelpunkt die Frage steht, ob und inwieweit die Planfeststellung die materiellen Voraussetzungen der jeweils ersetzten Genehmigungsvorschriften zu beachten und zu erfüllen hat. Die weitestgehende Auffassung stellt die Theorie der Substitutionswirkung[6] dar. Danach werden mit der Planfeststellung nicht die ersetzten Genehmigungen erteilt, vielmehr befreit die Planfeststellung das planfestgestellte Vorhaben von den anderweitig aufgestellten Genehmigungsvorbehalten und tritt an die Stelle dieser Genehmigungen.

Demgegenüber sieht die Theorie der Konzentrationswirkung[7] in der Planfeststellung nicht das Substitut der (verdrängten) Einzelge-

---

1) Wenn etwa die Anlage eines Flughafens die Verlegung eines Wasserlaufs, eines Schienenwegs oder einer Straße erfordert.

2) Bejahend: BVerwG v. 14.2.1969, BVerwGE 31, S. 263 (272 f); Hess VGH v. 11.6.1959, VKBl 1959, S. 395; MARSCHALL, § 17 Rdnr 6; BEINE/LOHMANN, ZLW 1965, S. 112 ff; verneinend: BLÜMEL, DVBl 1960, S. 697 ff; BREUER, S. 141; HOFMANN, § 8 Rdnr 7; offengelassen: HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 35

3) Vgl. auch die Begründung zum EVwVfG v. 18.7.1973 (BT-Drucks. 7/910), S. 90, zu § 73

4) Es werden auch die Begriffe "Konzentrationswirkung" und "Substitutionswirkung" gebraucht: vgl. HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 29; BADURA, Verwaltungsverfahren, S. 308 f; FROMM, DVBl 1969, S. 291

5) Vgl. HIDDEMANN, S. 55 ff; HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 30-34; DÖLKER, BayVBl. 1975, S. 378; in diesem Streit wird von einer formellen und einer materiellen Theorie offenbar in unterschiedlichem Sinn gesprochen: vgl. einerseits HOPPE, a.a.O. und andererseits DÖLKER, a.a.O.

6) Vgl. dazu HIDDEMANN, S. 60 f; DÖLKER, a.a.O., bezeichnet diese "Theorie als materielle Planfeststellungstheorie".

7) Vgl. HIDDEMANN, S. 55 ff; HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 30; diese Theorie wird von DÖLKER, a.a.O., als "formelle Planfeststellungstheorie" bezeichnet.

nehmigungen, sondern deren Summe. Zu diesem Ergebnis gelangt eine Meinung[1], indem sie der Planfestsellung eine verfahrensrechtliche Funktion zuweist, die nur die Zuständigkeit(en) für die ersetzte(n) Genehmigung(en) auf die Planfeststellungsbehörde überträgt. Nach dieser Ansicht findet nur eine Auswechslung der zur Tätigkeit berufenen Behörde statt, mit der Folge, daß die Planfeststellungsbehörde im Planfeststellungsverfahren das formelle und materielle Recht anzuwenden hat, das von der an sich zuständigen Behörde anzuwenden wäre.[2]
Überwiegend[3] wird jedoch die Auffassung vertreten, daß die Planfeststellungsbehörde an Stelle der außerhalb des Planfeststellungsverfahrens zuständigen Behörden verfahrensrechtlich nach dem einschlägigen Planfeststellungsrecht, das an die Stelle der unterschiedlichen spezialgesetzlich geregelten Verfahren tritt, materiellrechtlich aber unter Beachtung des spezialgesetzlich geregelten materiellen Rechts entscheidet.
Die letztgenannte Ansicht, nach der nur die materiell-rechtlichen Teile der ersetzten Genehmigungsvorschriften unberührt bleiben, ist vorzugswürdig. Ohne eingehend das Für und Wider der vorgestellten Meinungen zu erörtern, ist auf folgende Gesichtspunkte hinzuweisen:
Nur die letztgenannte Ansicht kann die mit der Planfeststellung bezweckte Verwaltungskonzentration erreichen und zugleich sicherstellen, daß das unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten ohnehin bedenkliche materielle Regelungsdefizit des Planfeststellungsrechts durch Anwendung des spezialgesetzlichen materiellen Rechts teilweise ausgeglichen wird. - Demgegenüber kann die andere Variante der Theorie der Konzentrationswirkung, nach der auch das spezialgesetzliche Verfahrensrecht anwendbar bleibt, weder die bezweckte Verfahrenskonzentration leisten noch die daneben bestehende Notwendigkeit des "Planfeststellungsverfahrensrechts" erklären.

---

1) Vgl. BVerwG v. 29.6.1967,BVerwGE 27, S. 253 (255); v. 30.6.1967, VwRspr 19, S. 150; anders offenbar v. 14.2.1969, BVerwGE 31, S. 263 (268 u. 272)
2) So hat das BVerwG, v. 29.u. 30.6.1967, a.a.O., ausdrücklich darauf hingewiesen, daß auch die anderweitig vorgeschriebenen Verfahrensförmlichkeiten zu beachten seien. Dagegen: FROMM, DVBl 1969, S. 291 FN 34
3) Vgl. HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 30; VOLKER, S. 112; FROMM, DVBl 1969, S. 291; DÖLKER, BayVBl 1975, S. 378; nunmehr offenbar auch in der Rechtsprechung: vgl. BVerwG v. 14.2.1969, BVerwGE 31, S. 263 (272) sowie FROMM, a.a.O.

Umgekehrt ist zwar nach der Theorie der Substitutionswirkung die Verwaltungskonzentration gewährleistet, nicht aber eine ausreichende materiell-rechtliche Bindung der Sachentscheidung.

Die gegenüber der Ersetzungswirkung geltend gemachten verfassungsrechtlichen Bedenken , im Hinblick auf die Verteilung der Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern[1], greifen, nach der eingehenden Untersuchung von BREUER[2], der hier gefolgt werden soll, für die luftrechtliche Planfeststellung nicht durch. Diese ist bundesgesetzlich vorgeschrieben und besitzt, obschon sie von den Ländern als eigene Angelegenheit durchgeführt wird[3], die volle Konzentrationswirkung hinsichtlich der nach anderen Vorschriften notwendigen Genehmigungen, unabhängig davon, ob diese Vorschriften Bundes- oder Landesrecht sind oder von Bundes- oder Landesbehörden vollzogen werden.[4]

2. Die Ersetzungswirkung der luftrechtlichen Planfeststellung

Eine Flughafenplanung berührt gewöhnlich neben dem Staßenrecht des Bundes und der Länder das Wasser- und Wasserhaushaltsrecht, das Gewerberecht, das Energierecht, das Telegrafenwegerecht, das Eisenbahnrecht, das Natur- und Landschaftsschutzrecht sowie insbesondere das Baurecht.

Denn Bau und Betrieb eines Flughafens verursachen Veränderungen in einer bisher regelmäßig anders genutzten Umgebung: so müssen öffentliche Straßen und Wege, Bahnlinien, Wasserstraßen und andere Verkehrseinrichtungen geändert oder neu angelegt werden. Für Veränderungen an Gewässern und am Grundwasser, insbesondere auf den Flughafenbetriebsflächen, sind Maßnahmen nach dem Wasserhaushaltsgesetz und den landesrechtlichen Wasservorschriften erforderlich. Schließlich werden auch Energieanlagen von der Flughafenplanung und damit das Energiewirtschaftsrecht berührt.[5]

Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 LuftVG ersetzt die luftrechtliche Planfeststellung die auf diesen Rechtsgebieten notwendigen Genehmigungen und anderen Erlaubnisse.

---

1) Vgl. insbesondere BREUER, S. 96 ff; BLÜMEL, DVBl 1969, S. 697 ff; HIDDEMANN, S. 61 ff; FROMM, DVBl 1969, S. 291 f
2) A.a.O.
3) Vgl. oben B.II.1.
4) BREUER, S.130
5) Vgl. auch WESTPHAL/WALTHER, S. 253 f

Allerdings macht § 9 Abs. 1 Satz 3 LuftVG zwei Ausnahmen von der Ersetzungswirkung:
Zum einen ersetzt die Planfeststellung nicht die Versagung des Bedürfnisses für die Notwendigkeit einer Flugsicherung auf dem Flughafen durch den Bundesminister für Verkehr nach § 9 Abs. 4 des Gesetzes über die Bundesanstalt für Flugsicherung; zum anderen bleibt die Zuständigkeit der für die Baugenehmigungen zuständigen Behörden unberührt. Auf diese letztgenante Ausnahme von der Ersetzungswirkung ist wegen ihrer praktischen Bedeutung im folgenden einzugehen.

Aus § 9 Abs. 1 Satz 3, 2. Alt. LuftVG folgt, daß neben der Planfeststellung eine Baugenehmigung für die Betriebsanlagen und (anderen) Bauanlagen des Flughafens[1] erforderlich ist.[2] Allerdings betrifft diese Baugenehmigung nur die bauordnungsrechtliche Zulässigkeit der Anlagen[3], während über ihre bauplanungsrechtliche Zulässigkeit der Planfeststellungsbeschluß befindet.[4]
Diese restriktive Auslegung der Ausnahmeregelung des § 9 Abs. 1 Satz 3, 2. Alt. LuftVG ergibt sich einmal aus ihrem Zweck, das Planfeststellungsverfahren inhaltlich von den umfangreichen statischen und technischen Prüfungen des Bauordnungsrechts zu entlasten.[5] Sie folgt aber auch aus § 38 BBauG, der unter anderem auch die Flughafenplanung von den planungsrechtlichen Bestimmungen der §§ 29 ff BBauG freistellt; Bauplanungsrecht ist daher schon nach § 38 BBauG im Baugenehmigungsverfahren nicht mehr zu prüfen, sobald ein Planfeststellungsbeschluß vorliegt.

---

1) Vgl. die Aufstellung bei DÖLKER, BayVBl. 1975, S. 381 f
2) HOFMANN, § 8 Rdnr 7; DÖLKER, a.a.O., S. 380. Das gilt allerdings nicht, soweit eine Bauordnung (vgl. etwa § 98 Abs. 1 Ziff.1 nw BauO) die Notwendigkeit einer Baugenehmigung für öffentliche Verkehrsanlagen verneint.
3) Soweit sie überhaupt nach der jeweiligen Bauordnung baugenehmigungspflichtig sind.
4) So die h.M.: vgl. BIELENBERG, in: ERNST/ZINKAHN/BIELENBERG, § 7 Rdnr 50; ZINKAHN, ebda, § 38 Rdnr 2; SCHRÖDTER, § 38 Rdnr 7; DÖLKER, BayVBl. 1975, S. 380, 381; a.A. offenbar WESTPHAL/WALTHER, S. 253 und HOFMANN, § 9 Rdnr 7 ff, der das gemeindliche Einvernehmen nach § 36 BBauG für erforderlich hält, demnach eine "bauplanungsrechtliche Baugenehmigung für erforderlich hält. Diese Auffassung übersieht jedoch § 38 BBauG, der die Anwendung des § 36 BBauG für planfestgestellte Anlagen ausschließt.
5) DÖLKER, BayVBl. 1975, S. 380 m.w.N.

II. Die Gestaltungswirkung

Durch die Planfeststellung werden alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Unternehmer und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt, § 9 Abs. 1 Satz 2 LuftVG; ist der Plan rechtskräftig festgestellt, sind Beseitigungs- und Änderungsansprüche gegenüber der festgestellten Anlage ausgeschlossen, § 9 Abs. 3 LuftVG sowie § 11 LuftVG i.V.m. § 14 BImSchG. Die in dieser Weise vom Gesetz beschriebene Gestaltungswirkung[1] hat verschiedene sachliche und personelle Elemente. Gegenüber dem Flughafenunternehmer stellt sich der Planfeststellungsbeschluß als Genehmigung dar, verbunden mit dem Gebot, die Anlage nur entsprechend dem Inhalt des Planfeststellungsbeschlusses zu errichten.[2]

In den im Planfeststellungsbeschluß enthaltenen Schutzauflagen (§ 9 Abs. 2 LuftVG), die die Ausgleichsfunktion der Planfeststellung ausmachen, trifft die "Unternehmerwirkung" der Planfeststellung am dichtesten mit ihrer "Betroffenenwirkung" zusammen. Diese äußert sich in dreifacher Weise:

Die Planfeststellung regelt die öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Flughafenunternehmer und den betroffenen Rechtssubjekten[3], und zwar auch solche Beziehungen, die sonst eine Regelung durch öffentlich-rechtlichen Vertrag erfordern.[4]

Darüberhinaus besitzt die Planfeststellung aber auch privatrechtliche Wirkungen[5], jedenfalls insoweit, als sie negatorische Ansprüche auf Unterlassung und Beseitigung der Anlage oder Einstellung ihres Betriebs nach § 9 Abs. 3 LuftVG bzw. § 11 LuftVG in Verbindung mit § 14 BImSchG[6] ausschließt.[7]

---

1) Vgl. allgemein: BADURA, Verwaltungsverfahren, S. 309 f; BREUER, S. 64

2) Vgl. auch FROMM, DVBl 1969, S. 293

3) BVerwG v. 28.6.1968, VkBl 1969, S. 111

4) GREIF, § 29 Anm. 3

5) Umstritten; bejahend: BADURA, Verwaltungsverfahren, S. 309; BREUER, S. 65; KOPP, § 75 Anm. 2 a) u. b); HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 39; HOFMANN, § 8 Rdnr 6, § 9 Rdnr 21, 24; MARSCHALL, § 17 Rdnr 12.2; GREIF, § 28 Anm. 6; FROMM, DVBl 1969, S. 293; verneinend: BVerwG v. 12.7.1956, VkBl 1957, S. 168; v. 28.6.1968, VkBl 1969, S. 111; SCHLEICHER/REYMANN/ABRAHAM, § 9 Anm. 1; BEINE/LOHMANN, § 9 zu Abs. 1; DIES., ZLW 1965, S. 112; WESTPHAL/WALTHER, S. 354

6) Zum Verhältnis von § 9 u. § 11 LuftVG vgl. oben 3. Teil, 5. Abschnitt, B.III.2.

7) Auch soweit die Planfeststellung Vorentscheidungen für die Enteignung trifft, können diese als privatrechtsgestaltend bezeichnet werden. So: HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 39

Schließlich enthält die Planfeststellung bestimmte Vorentscheidungen für das Enteignungsverfahren.
Zwar läßt sie das Eigentum und andere Rechte an den von dem Vorhaben erfaßten Grundstücken unberührt, sie legt aber fest, welche Grundstücke für das Vorhaben in Anspruch genommen werden müssen; deshalb ist sie nach § 28 Abs. 2 Nr. 4 LuftVG dem Enteignungsverfahren mit Bindung für die Enteignungsbehörde zugrunde zu legen. Einer besonderen Feststellung der Zulässigkeit der Enteignung bedarf es nicht mehr.[1] Die Enteignung ist zulässig, wenn sie zur Durchführung des Vorhabens notwendig ist[2], das heißt, wenn der beabsichtigte Zweck nicht auf andere, weniger schwer in private Rechte eingreifende Weise erreicht werden kann.[3]
Die außerenteignungsrechtliche luftrechtliche Planfeststellung ersetzt die enteignungsrechtliche Planfeststellung, weil sie nach § 28 Abs. 2 Nr. 4 LuftVG der Enteignung als Plan zugrunde zu legen ist.
Während die Planfeststellung nach anderen Fachplanungsgesetzen außerdem noch die Grundlage für die vorzeitige Besitzeinweisung abgibt[4], geht ihr diese Wirkung im Luftverkehrsrecht ab. Dieses kennt nämlich, wie sich aus der in § 28 Abs. 2 LuftVG enthaltenen Verweisung auf bestimmte Vorschriften des Landbeschaffungsgesetzes ergibt, die Möglichkeit einer vorzeitigen Besitzeinweisung nicht.
Dieser Überblick über die Gestaltungswirkung des Planfeststellungsbeschlusses zeigt, welche Rechtsbetroffenheit er auslöst und welche Bedeutung ihm damit für den Rechtsschutz der Betroffenen zukommt.

D. Das Verhältnis von Flughafengenehmigung und Planfeststellung in verfahrensrechtlicher Hinsicht

Das Verhältnis von Flughafengenehmigung(sverfahren) und Planfeststellung(sverfahren) ist bereits mehrfach[5] angesprochen worden.

---

1) BLÜMEL, Bauplanfeststellung II, S. 308 ff
2) BADURA, Verwaltungsverfahren, S. 310
3) FROMM, DVBl 1969, S. 293. In dieser Beurteilungsmöglichkeit besteht die Entscheidungsfreiheit der Enteignungsbehörde. Vgl. auch KOPP, § 75 Anm. 2. Es trifft deshalb zu, wenn das BVerwG v. 30.4.1969, DÖV 1970, S. 64, betont, die Enteignung nach vorangegangener Planfeststellung sei kein entscheidungsloser Vollzug. A.A. offenbar MARSCHALL, § 17 Rdnr 12.6.
4) Vgl. etwa § 19 Abs. 3 FStrG
5) Vgl. oben 3. Teil, 5. Abschnitt, B.II.,III.,IV., C.II.

Es bleibt noch die - auch für den Rechtsschutz bedeutsame - Frage zu klären, bei welchem Stand des Genehmigungsverfahrens mit dem Planfeststellungsverfahren begonnen werden darf.

I. Die Reihenfolge von Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren

Die bisherigen Erörterungen zum Verhältnis von Genehmigung und Planfeststellung haben - in Übereinstimmung mit den Äußerungen in Rechtsprechung und Rechtslehre -[1] gezeigt, daß die luftrechtliche Genehmigung Voraussetzung für die Planfeststellung ist. Aus diesem Befund wird allerdings keineswegs überall der - naheliegende - Schluß gezogen, die Planfeststellung habe der Genehmigung zeitlich und verfahrensmäßig zu folgen.
So ist das OVG Lüneburg[2] der Meinung, das LuftVG bestimme nichts über die Reihenfolge, in der die beiden Verfahren abzuwickeln seien. Allerdings setze der vorbereitende Zweck des Genehmigungsverfahrens im allgemeinen seinen Abschluß voraus, bevor weitere Aufwendungen für das Planfeststellungsverfahren gemacht würden. Das Gericht verweist dann darauf, daß das luftrechtliche Planfeststellungsverfahren dem des (Entwurfs eines) PBefG nachgebildet sei[3], und entnimmt daraus, daß die in § 28 Abs. 4 Satz 2 PBefG erlaubte gleichzeitige Durchführung von Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren auch im Luftverkehrsrecht möglich sei.[4]

---

1) BVerwG v. 11.10.1968, ZLW 1969, S. 129 (132); v. 22.3.1974, ZLW 1974, S. 277 (283); BEINE, ZLW 1961, S. 3; BEINE/LOHMANN, ZLW 1965, S. 106; SCHLEICHER/REYMANN/ABRAHAM, § 6 Anm. 19; HOFMANN, § 6 Rdnr 56, 64, § 8 Rdnr 4, § 17 Rdnr 14; VOLKER, S. 71, 87, 111; BLÜMEL, DVBl 1972, S. 797, 799; ZELLER, DVBl 1973, S. 600; WAHL, DÖV 1975, S. 375; BADURA, BayVBl 1976, S. 518

2) V. 13.7.1972, DVBl 1972, S. 795 (796)

3) Verhandlungen des Deutschen Bundestages, BT-Drucks. III/100, S. 13 u. 21 zu Nr. 9

4) Das BVerwG v. 22.3.1974, ZLW 1974, S. 277 (283) hat die Frage, "ob das Genehmigungsverfahren einen bestimmten (gegebenenfalls welchen) Stand erreicht haben muß, bevor das Planfeststellungsverfahren eingeleitet oder doch abgeschlossen werden darf", offengelassen, aber betont, daß "die aus dem Verhältnis von luftverkehrsrechtlicher Genehmigung und Planfeststellung herzuleitenden verwaltungsverfahrensrechtlichen Anforderungen an den Planfeststellungsbeschluß (...) jedenfalls erfüllt (sind), wenn und solange die der Planfeststellung zugrundeliegende Genehmigung rechtswirksam ist."

Gegen diese Auffassung des OVG Lüneburg sprechen mehrere Gesichtspunkte.
Daß das Planfeststellungsverfahren dem Genehmigungsverfahren nachzufolgen hat, ergibt sich nicht nur aus der Reihenfolge der maßgeblichen Rechtsvorschriften im LuftVG und vergleichbarer Regelungen in anderen Gesetzen[1], sondern auch aus § 6 Abs. 4 Satz 1 LuftVG, wonach die - zuvor erteilte - Genehmigung entsprechend dem Ergebnis des Planfeststellungsverfahrens zu ergänzen oder zu ändern ist. Das LuftVG trifft demnach sehr wohl eine Aussage über die Reihenfolge, in denen beide Verfahren abzuwickln sind.

Demgegenüber ist § 28 Abs. 4 Satz 2 PBefG entgegen der Ansicht des OVG Lüneburg[2] im Luftverkehrsrecht nicht anwendbar. Insofern ist zu berücksichtigen, daß der Gesetzgeber, als er sich am PBefG orientierte, gerade nicht eine dem § 28 Abs. 4 Satz 2 PBefG entsprechende Vorschrift in das LuftVG aufgenommen hat; eine analoge Anwendung von § 28 Abs. 4 Satz 2 PBefG im Luftverkehrsrecht scheidet aber aus, da die Interessenlage, die dieser auf das preußische Kleinbahnrecht[3] zurückgehenden Vorschrift zugrunde liegt - die Genehmigung ist bloß Unternehmergenehmigung und kann von Dritten nicht angefochten werden - auf die luftrechtliche Genehmigung nicht zutrifft.[4]

Unabhängig von den vorgenannten gesetzlichen Bestimmungen muß das Planfeststellungsverfahren schon deshalb der Genehmigung zeitlich und verfahrensmäßig folgen, weil es innerhalb des in Stufen fortschreitender Konkretisierung ablaufenden luftrechtlichen Planungsverfahrens auf der Genehmigung als Stufe der vorbereitenden und Basis-Planung aufbaut.

---

1) Vgl. § 6 u. §§ 8 ff LuftVG einerseits, § 16 und §§ 17 ff FStrG, § 13 und §§ 14 WaStrG andererseits.
2) Auch HOFMANN, § 8 Rdnr 4 ist - in vorsichtiger Formulierung: "wird es zulässig sein" - dieser Auffassung.
3) Vgl. dazu BLÜMEL, Bauplanfeststellung I, S. 106 ff, S. 206
4) Vgl. oben 3. Teil, 5. Abschnitt; zur Interessenlage bei gleichzeitig durchgeführtem Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren vgl. auch BLÜMEL, DVBl 1972, S. 799, der für die - auch hier vertretene - Ansicht über die Reihenfolge beider Verfahren darauf hinweist, daß sich aus dem konkreten Inhalts eines luftrechtlichen Genehmigungsbescheids ergebe, "daß die für die Einleitung und Durchführung des Planfeststellungsverfahrens erforderlichen und vom Flughafenunternehmer zu beschaffenden Planungsunterlagen (§ 10 Abs. 2 LuftVG) ohne Genehmigungsbescheid unvollständig wären bzw. nicht erstellt werden können."

II. Die Unanfechtbarkeit oder Vollziehbarkeit der Genehmigung als Voraussetzung des Planfeststellungsverfahrens

Das Planfeststellungsverfahren darf allerdings nicht schon eingeleitet und durchgeführt werden, wenn eine (wirksame) Genehmigung vorliegt[1], die Genehmigung muß vielmehr unanfechtbar oder zumindest - durch Anordnung der sofortigen Vollziehung nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO - vollziehbar sein.

Diese These rechtfertigt sich aus folgenden Gesichtspunkten:

Zwar stellen Einleitung und Durchführung des Planfeststellungsverfahrens und schließlich der Erlaß des Planfeststellungsbeschlusses keine "eigentlichen" Vollzugsakte zur luftrechtlichen Genehmigung im Sinne des Verwaltungsvollstreckungsrechts[2] dar[3], so daß nicht schon deshalb die Genehmigung - als zu vollstreckende Grundverfügung - unanfechtbar oder vollziehbar[4] sein muß. Sie besitzen aber, weil sie im mehrstufigen luftrechtlichen Planungsverfahren die in der Genehmigung enthaltene Basis-Planung verfeinernd verwirklichen, vollzugsaktähnlichen Charakter. Diese Eigenschaft des Planfeststellungsverfahrens legt es nahe, die Unanfechtbarkeit oder Vollziehbarkeit der Genehmigung zu seiner Voraussetzung zu machen. Andernfalls würde nämlich die mit aufschiebender Wirkung (§ 80 Abs. 1 Satz 1 VwGO) versehene Anfechtungsklage gegen die Genehmigung dem Planfeststellungsverfahren für die Dauer des Suspensiveffekts die Grundlage und den Rahmen, den die Genehmigung bildet, entziehen.

Die Parallelisierung bestätigt sich, wenn man einen Blick auf das Verhältnis der nächsthöheren Stufen des mehrstufigen Planungsverfahrens, die Planfeststellung und die Enteignung wirft. Zwischen diesen beiden Stufen besteht ein ähnliches Abhängigkeitsverhältnis wie zwischen luftrechtlicher Genehmigung und Planfeststellung.[5] Für die Enteignung ist aber anerkannt[6], daß sie einen unanfechtba-

---

1) So aber offenbar BVerwG v. 223.1974, ZLW 1974, S. 277 (283)
2) Es käme eine Parallelisierung zur Androhung (§ 13 VwVG) Festsetzung (§ 14 VwVG) und Anwendung eines Zwangsmittels (§ 15 VwVG) in Betracht.
3) So aber offenbar der klägerische Vortrag im Verfahren - VI OVG A 60/72 - vor dem OVG Lüneburg: vgl. v. 17.4.1973, NJW 1974, S. 821 (822)
4) Vgl. § 6 Abs. 1 VwVG
5) Ebenso BLÜMEL, DVBl 1972, S. 797
6) MARSCHALL, § 19 Rdnr 2.3, 5.3; HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 14, 46, 225 ff m.w.N.; BLÜMEL, Raumplanung, S. 151; DERS., DVBl 1972, S. 797

ren oder doch vollziehbaren Planfeststellungsbeschluß voraussetzt. Das wird zum Teil[1] damit begründet, der Enteignungsbeschluß sei ein Vollzugsakt zum festgestellten Plan, zum Teil aus rechtsstaatlichen Erwägungen zugunsten eines vollständigen und wirksamen Rechtsschutzes geschlossen.[2] Für den Rechtsschutz im luftrechtlichen Planungsverfahren folgt daraus, daß die - von Gemeinden - gegen die luftrechtliche Genehmigung erhobene Anfechtungsklage[3] nach § 80 Abs. 1 Satz 1 VwGO aufschiebende Wirkung hat, die die Einleitung des Planfeststellungsverfahrens solange hindert[4], bis die sofortige Vollziehung nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO angeordnet wird. Gegenüber dieser Anordnung steht zum Zweck der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung das Antragsverfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO[5] zur Verfügung.

---

1) Vgl. OVG Münster v. 9.10. 1963, BRS 14, S. 301; OVG Lüneburg v. 24.10.1963, VKBl 1964, S. 331 (332)
2) BLÜMEL, Bauplanfeststellung II, S. 328, 367 ff, 370 ff; MARSCHALL § 19 Rdnr 5.3; HOPPE, Rechtsschutz, rdnr 46
3) Vgl. dazu oben 3. Teil, 5. Abschnitt
4) Zur Frage, ob die aufschiebende Wirkung die Wirksamkeit oder aber den Vollzug des angegriffenen Verwaltungsakts hemmt vgl. REDEKER/von OERTZEN, § 80 Anm. 1 m.w.N.
5) Vgl. dazu im 5. Teil

Z w e i t e r A b s c h n i t t

Die Beteiligung im Planfeststellungsverfahren

Die Mittel des verfahrensmäßigen Rechtsschutzes während des Planfeststellungsverfahrens sind die öffentliche Auslegung, die Möglichkeit, Einwendungen zu erheben, sowie die nachfolgende Anhörung und Erörterung.[1)]

A. Die Auslegung des Plans

Gegenstand, Umfang sowie Art und Weise der in § 10 Abs. 3 LuftVG angeordneten Planauslegung richten sich nach ihrem Zweck, jedermann, dessen Belange durch die Maßnahme berührt werden, von ihr in Kenntnis zu setzen[2)] und ihm Gelegenheit zu Einwendungen gegen das Vorhaben zu geben.[3)]

Nach § 10 Abs. 3 sind "die Pläne mit Beilagen" auszulegen. Während das LuftVG nichts darüber sagt, woraus sich die auszulegenden Pläne und deren Beilagen im einzelnen zusammensetzen, stellt § 73 Abs. 1 Satz 2 VwVfG nunmehr klar, daß der Plan aus den Zeichnungen und Erläuterungen besteht, die das Vorhaben, seinen Anlaß und die von dem Vorhaben betroffenen Grundstücke und Anlagen erkennen lassen.
Im Rahmen der Planfeststellung für eine Flughafenplanung sind daher mindestens auszulegen: eine Darstellung der Flughafenanlage, also des Bahnsystems und der Flughafengebäude, eine Darstellung des Flughafenbetriebs, wie sie etwa in Form der Genehmigungsurkunde zur Verfügung steht, der Ausbauplan nach § 12 LuftVG, der für die Baubeschränkungen im Bauschutzbereich maßgeblich ist, weiter-

---

1) BLÜMEL, Raumplanung, S. 156 ff hat allerdings bisher unwiderlegte Beweise dafür gegeben, daß in der Verwaltungspraxis von "einem effektiven Rechtsschutz im Verwaltungsverfahren (...) gegenwärtig sehr oft keine Rede sein" kann. Vgl. auch DERS., Demokratisierung, S. 26 f sowie HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 65

2) BLÜMEL, a.a.O., S. 158 f hat auf die Unzuträglichkeiten hingewiesen, die sich aus einer Unterrichtung über das Vorhaben erst in diesem Studium des Planungsverfahrens, in dem die Grobplanung, etwa die Standortbestimmung nicht mehr zur Diskussion steht, ergeben.

3) Vgl. auch HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 66; FROMM, DVBl 1969, S. 293

hin eine Darstellung des - voraussichtlichen - Lärmschutzbereichs mit den Schutzzonen und den dort jeweils geltenden Beschränkungen nach dem Fluglärmgesetz, Darstellungen zusätzlich festgelegter Lärmschutzzonen, etwa auf der Grundlage des medizinischen Gutachtens oder ländereigener besonderer Lärmgrenzwerte[1], Darstellungen der Anflug- und Abflugwege bzw. der Flugkorridore sowie Beschreibungen dieser Darstellungen und ihrer Bedeutung im Hinblick auf mögliche Belange der Betroffenen, etwa die Lärmauswirkungen auf die Gesundheit der Betroffenen.
Diese Unterlagen, insbesondere die Planunterlagen, müssen maßstäblich und so deutlich ausgeführt sein, daß jedermann aus ihrer Einsicht entnehmen kann, ob, in welchen Belangen und in welchem Umfang er von dem Vorhaben betroffen wird.[2]

II. § 10 Abs. 3 LuftVG bestimmt weiterhin, daß die Planunterlagen in den Gemeinden auszulegen sind[3], die durch das Vorhaben betroffen werden.
Das sind - wie bereits mehrfach dargestellt[4] - zunächst die Gemeinden, auf deren Gebiet die Anlage errichtet werden soll, ferner jene, die im Bauschutzbereich, im Lärmschutzbereich[5] oder in einem nach anderen Lärmgrenzwerten darüberhinaus festgesetzten Lärmbereich liegen, schließlich aber auch jene, die beim Starten im Aufstiegsflug und beim Landeanflug in so geringer Höhe überflogen werden, daß sie regelmäßig und bemerkenswert "belärmt" werden.

III. Im Hinblick auf die Art und Weise der Auslegung enthält § 10 Abs. 3 lediglich eine Bestimmung über ihre Dauer sowie über die Bekanntmachung von Ort und Zeit der Auslegung.
Für diese Bekanntmachung kann nunmehr ergänzend § 73 Abs. 5 VwVfG

---

1) Vgl. dazu oben 2. Teil, 1. Abschnitt, B.II.
2) Vgl. auch HOFMANN, § 10 Rdnr 4 u. 6 sowie die aus praktischen Erfahrungen im Planfeststellungsverfahren für den Flughafen Hamburg-Kaltenkirchen gewonnenen Verbesserungsvorschläge von WESTPHAL/WALTHER, S. 260
3) Dabei handeln die Gemeinden in Amtshilfe für die Anhörungsbehörde: vgl. auch HOFMANN, a.a.O., Rdnr 6
4) Vgl. oben 2. Teil, 1. Abschnitt, B.II.; 2. Abschnitt, B.II; 3. Teil, 4. Abschnitt, B.
5) Im Planfeststellungsverfahren für den Flughafen Hamburg-Kaltenkirchen wurden die Planunterlagen in 3 Kreisen und 36 Gemeinden in einem etwa 240 qkm großen Betroffenheitsgebiet, das aus dem Bauschutzbereich und dem Lärmschutzbereich gebildet wurde, ausgelegt. Vgl. WESTPHAL/WALTHER, S. 257 f

herangezogen werden.
Mit § 73 Abs. 5 Satz 3 VwVfG ist sichergestellt, daß auch die nicht in den Gemeinden, in denen der Plan ausgelegt wird, ansässigen Betroffenen von der Auslegung erfahren und Gelegenheit zur Äußerung erhalten.[1)]
§ 75 Abs. 8 VwVfG bestimmt, in welchen Fällen einer Planänderung während des Anhörungsverfahrens ein vereinfachtes Ergänzungsverfahren (Satz 1) und wann ein ergänzendes Auslegungs- und Anhörungsverfahren (Satz 2) stattzufinden hat.[2)]

B. Die Einwendungen gegen den Plan

I. Die Einwendungsberechtigten

§ 10 Abs. 4 LuftVG enthält selbst keine Bestimmung über den Kreis der einwendungsberechtigten Rechtssubjekte. Allerdings wird man aus § 10 Abs. 3 LuftVG entnehmen können, daß einwendungsberechtigt ist, wessen Belange durch Bau und Betrieb des Flughafens berührt werden.[3)]
Diese Auslegung des § 10 Abs. 4 LuftVG wird durch die Parallel-Vorschrift des § 73 Abs. 4 VwVfG bestätigt, in der ausdrücklich jedem das Einwendungsrecht gewährt wird, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden.[4)]
Der damit umschriebene Kreis einwendungsberechtigter Rechtssubjekte ist größer als der der - in einem subjektiven Recht - betroffenen und klagebefugten.[5)] Denn der Begriff der Belange umfaßt neben

---

1) Vgl. dazu auch BLÜMEL, Masseneinwendungen, S. 550 f
2) Diese Regelung stimmt mit den in der Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen überein. Vgl. BVerwG v. 10.4.1968, NJW 1968, S. 1736; OVG Lüneburg v. 17.5.1966, VKBl 1966, S. 552
3) Weitergehend bzw. nicht ausreichend zwischen den Stellungnahmen im Sinne des Abs. 2 und den Einwendungen im Sinne des Abs. 4 unterscheidend HOFMANN, § 10 Rdnr 7: "Einwendungen gegen den Plan können von den im Anhörungsverfahren formell oder materiell Beteiligten oder auf Grund der Auslegung von jedem erhoben werden, dessen Belange ... berührt werden (§ 10 Abs. 2 u. 3 LuftVG)."
4) Ebenso: BLÜMEL, Masseneinwendungen, S. 558; WEYREUTHER, DVBl 1972, S. 100
5) HOFMANN, § 10 Rdnr 7; MARSCHALL, § 18 Rdnr 2.5; HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 119; KOPP, § 73 Anm. 5; BLÜMEL, a.a.O.

den Rechten auch nur tatsächliche und rechtliche Interessen.[1)]

Eine Unterscheidung zwischen Einwendungsberechtigten und Betroffenen braucht allerdings im Rahmen dieser Darstellung, die sich mit dem Rechtsschutz der durch eine Flughafenplanung betroffenen Privatpersonen und Gemeinden befaßt, nicht getroffen zu werden, weil diese Rechtssubjekte als betroffene stets einwendungsberechtigt sind.[2)] Einwendungsberechtigt - und durch die Flughafenplanung betroffen - sind danach Privatpersonen etwa als Grundstückseigentümer oder ähnlich Berechtigte, als Gewerbetreibende kraft ihres Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb oder als Personen, die durch die Lärmauswirkungen und anderen Emissionen des Flughafens in ihrem Recht auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) betroffen werden; Gemeinden sind einwendungsberechtigt einmal als Planungsträger kraft ihrer Planungshoheit[3)], zum anderen aber auch - insoweit den Privatpersonen gleichstehend - als Vermögensträger, etwa als Eigentümerinnen von Grundstücken oder Gewerbetreibende.[4)] Demgegenüber genießen Gemeinden als Gebietskörperschaften und juristische Personen des öffentlichen Rechts keinen grundrechtlichen Schutz, soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen, etwa öffentliche Einrichtungen betreiben.[5)] Machen sie derartige Belange geltend, so sind sie nur Einwendungsberechtigte, nicht auch Betroffene.

---

1) HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 158. - Angesichts der danach durchaus möglichen - begrifflichen - Unterscheidung zwischen Einwendungsberechtigten und Betroffenen ist es zu bedauern, daß das VwVfG in § 73 Abs. 1, 3, 5 u. 6 von Betroffenheit spricht und damit auch das "Berührtsein in eigenen Belangen" bezeichnet: vgl. insoweit die Begründung zum EVwVfG v. 18.7.1973, BT-Drucks. 7/910, S. 88

2) Die Betroffenheit in Rechten, die auch rechtmäßig sein kann, ist von der Verletzung der Rechte, die rechtswidrige Eingriffe voraussetzt, zu unterscheiden.

3) Allerdings können sie Einwendungen nicht mehr auf Grund von Tatsachen erheben, die sie schon gegenüber der Genehmigung vorgebracht haben oder hätten vorbringen können; denn insoweit sind die Gemeinden präkludiert. Vgl. oben 3. Teil, 5. Abschnitt, C. II.3.b)

4) Vgl. dazu beispielhaft die Ausführungen im Urteil des VG Freiburg v. 8.4.1976, DVBl 1976, S. 807 (809)

5) BVerfG v. 2.5.1967, BVerfGE 21, S. 362 (369); BGH v. 31.10.1974, NJW 1975, S. 158 f

Allerdings kann sich eine Gemeinde, wenn die öffentliche Einrichtung, etwa eine Schule oder ein Krankenhaus, sich auf ihrem Grundeigentum befindet, auf Art. 14 GG berufen, weil der Eingriff, der von der Flughafenplanung auf dieses Grundeigentum ausgeht, nicht im Rahmen der ihm zugewiesenen öffentlichen Zweckbestimmung (als Schule oder Krankenhaus) liegt.[1)]

Für die räumliche Abgrenzung des Kreises der Einwendungsberechtigten sind die Grundsätze maßgeblich, die bereits mehrfach[2)] für die räumliche Bestimmung eines Betroffenheitsgebiets genannt worden sind.

II. Der Rechtscharakter der Einwendungen

Der rechtliche Charakter der Einwendungen folgt aus ihrem Zweck. Dieser wird in der Rechtsprechung[3)] lediglich in "der Erforschung der allgemeinen Anschauung und damit der Unterstützung der Behörde bei der Entschließung" gesehen. Demgegenüber weist die Rechtslehre[4)] auf den weiteren Zweck der Einwendungen hin, dem Individualrechtsschutz durch die Möglichkeit zur Geltendmachung tatsächlicher und rechtlicher Bedenken zu dienen.
Im Anschluß an diese Zweckbestimmung wird den Einwendungen zum Teil[5)] der Charakter von Rechtsmitteln oder Rechtsbehelfen eines förmlichen Beschwerdeverfahrens abgesprochen, zum Teil[6)] werden sie als "Bedenken und Anregungen qualifiziert; zum Teil[7)] wird in den Einwendungen auch ein Rechtsbehelf im Verwaltungsverfahren gesehen, der zwar nicht den Verwaltungsrechtsweg eröffne, aber zur Erörterung führe.
Entsprechend der eingangs genannten Prämisse, daß der Charakter der Einwendungen von ihrem Zweck bestimmt wird, folgt aus dem vor-

---

1) Vgl. auch BGH, a.a.O.
2) Zuletzt unter A.II. m.w.N.
3) BVerwG v. 14.4.1967, BVerwGE 26, S. 302 (303); v. 10.4.1968, BVerwGE 28, S. 282 (284), OVG Lüneburg v. 26.3.1959, VKBl 1961, S. 360; v. 10.5.1960, VKBl 1960, S. 288
4) HOFMANN, § 10 Rdnr 9; MARSCHALL, § 18 Rdnr 2.5; KOPP, § 73 Anm. 5; VOLKER, S. 105 f; BLÜMEL, Masseneinwendungen, S. 558 f, 561; SCHOLZ, Verwaltungsverantwortung, S. 206 f; HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 73
5) HOFMANN, § 10 Rdnr 8; MARSCHALL, § 18 Rdnr 2.5; VOLKER, S. 105; BEINE/LOHMANN, ZLW 1965, S. 110; ZELLER, DVBl 1973, S. 599 f
6) BLÜMEL, Masseneinwendungen, S. 559
7) SCHOTTHÖFER, BayVBl. 1968, S. 343 und HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 73 m. FN 3

stehend geschilderten doppelten Zweck der Einwendungen:
Soweit sie dem öffentlichen Interesse, insbesondere der Effizienz des Planungsverfahrens durch umfassende und schnelle Sachaufklärung dienen, besitzen sie den Charakter von Bedenken und Anregungen und können neben rechtlichen Bedenken auch tatsächliche Bedenken, Wünsche und Zweckmäßigkeitserwägungen von außen in das Planungsverfahren eingeben.
Soweit sie privatnützig sind, indem sie kompensatorischen und antezipierten, nämlich verfahrensmäßigen Rechtsschutz, gewähren, stellen sie Beteiligungsrechte im Dienste des Individualrechtsschutzes dar.[1)]

III. Die zulässigen Einwendungen

Die luftrechtlichen Planfeststellungsverfahren der jüngsten Vergangenheit haben interessante Hinweise über die praktische Bedeutung der Einwendungen und die Art und Weise, in der von dem Einwendungsrecht Gebrauch gemacht wird gegeben.
So wurden schon im Jahre 1961 annähernd 6000 Einwendungen gegen den Plan für den Ausbau des Verkehrsflughafens Düsseldorf erhoben.[2)]
Offenbar im Zusammenhang mit dem wachsenden Umweltbewußtsein der Bevölkerung und einer zunehmenden Organisation in Interessenverbänden, sogenannten Bürgerinitiativen, deren Information und Mobilisierung sich nicht auf ihre Mitglieder beschränkt, hat die Zahl der Einwendungen in den luftrechtlichen Planfeststellungsverfahren der Siebziger Jahre erheblich zugenommen: so wurden gegen den Plan für den neuen Verkehrsflughafen Hamburg-Kaltenkirchen 9300 Einwendungen erhoben[3)], in dem den Regionalflughafen Nagelsholz bei Bielefeld betreffenden Planfeststellungsverfahren waren

---

1) Der Unterschied zwischen öffentlichem und privatem Interesse, dem die Einwendungen zu dienen haben, wird allerdings größtenteils aufgehoben, wenn - wie in dieser Darstellung (vgl. oben 3. Teil, 5. Abschnitt, C.I.4.) - in jedem Rechtsfehler der Planungsentscheidung eine Verletzung des vor jedem rechtswidrigen Eingriff geschützten subjektiven Rechtsgesehen wird. Zur Repräsentation und Substitution öffentlicher Interessen durch private vgl. auch SCHOLZ, Verwaltungsverantwortung, S. 203 ff.
2) Vgl. den Planfeststellungsbeschluß des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen v. 2.1. 1964 (V/C - 31 - 21), S. 11
3) Vgl. WESTPHAL/WALTHER, S. 257 f

es etwa 14000 Einwendungen[1], während im Planfeststellungsverfahren für den - neuen - Flughafen München gar mehr als 21000 Einwendungen bei der Anhörungsbehörde eingingen.[2]

Diese "Masseneinwendungen" kommen häufig in "Massenverfahren" zustande, indem etwa in den von dem Vorhaben betroffenen Gemeinden von Bürgerinitiativen Unterschriftslisten ausgelegt werden, in die sich jedermann eintragen kann, oder indem Vorlagen oder hektographierte oder gedruckte Formulare zur Verfügung gestellt werden, die nur noch mit Anschrift und Unterschrift versehen werden müssen.[3]

Auf diesen Formen des Zustandekommens von Einwendungen beruht auch ihr im wesentlichen gleichlautender oder doch gleichartiger Inhalt.[4]

Nicht zuletzt mit Rücksicht auf diesen "Massencharakter" der Einwendungen erscheint es notwendig, ihre inhaltliche und verfahrensmäßige Zulässigkeit näher zu bestimmen.

1. Der zulässige Inhalt der Einwendungen.

Der Doppelcharakter der Einwendungen[5], der rechtliche und tatsächliche Gegenstand des Planfeststellungsverfahrens sowie alle für die Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses erheblichen - tatsächlichen und rechtlichen - Umstände bestimmen den zulässigen Inhalt der Einwendungen.

Aus der Charakterisierung der Einwendungen als Anregungen und Bedenken[6] folgt bereits ihre inhaltliche Weite, die nicht auf eigene Belange i.e.S. des jeweils Einwendungsberechtigten beschränkt ist, sondern alle tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte umfaßt, die für die Recht- und Zweckmäßigkeit der Planungsentscheidung bedeutsam sind.[7]

---

1) Vgl. BLÜMEL, Masseneinwendungen, S. 544 f
2) Vgl. WESTPHAL/WALTHER, S. 258 FN 18
3) Vgl. auch BLÜMEL, Masseneinwendungen, S. 546
4) Vgl. dazu WESTPHAL/WALTHER, S. 258 im Hinblick auf die Einwendungen gegenüber dem Plan zur Errichtung des Verkehrsflughafens Hamburg-Kaltenkirchen
5) Vgl. oben II.
6) A.a.O.
7) Zu eng deshalb KOPP, § 73 Anm. 6, der als "Einwendungen im juristischen Sinne" nur Gesichtspunkte anerkennen will, "die der Wahrung eigener, durch das Vorhaben berührter Belange desjenigen dienen, der die Einwendungen erhebt, also nicht Gesichtspunkte des Allgemeininteresses, soweit sie nicht zugleich auch eigene rechtlich geschützte, berechtigte oder rechtliche Interessen betreffen".

Aber auch, soweit man auf den Charakter der Einwendungen als dem Individualrechtsschutz dienenden verfahrensmäßigen Rechtsbehelf abhebt[1], ergibt sich aus der hier vertretenen Auffassung, nach der das durch die Flughafenplanung betroffene subjektive öffentliche Recht durch jeden Rechtsfehler, nicht nur durch einen Verstoß gegen eigene Belange des Betroffenen, verletzt wird[2], daß der Einwendungsberechtigte unter Berufung auf eigene Rechte alle für die Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses bedeutsamen Gesichtspunkte geltend machen kann.[3]
Der tatsächliche und rechtliche Gegenstand des Planfeststellungsverfahrens, der in den Wirkungen der Planfeststellung zu Tage tritt[4], stellt den Bezugspunkt der Einwendungen dar. Soweit die Planfeststellung umfassend, verbindlich und mit Ausschlußwirkung über die Zulässigkeit des Vorhabens entscheidet, richten sich die Einwendungen gegen das Vorhaben überhaupt, gegen seinen Standort, gegen den Umfang von Anlage und Betrieb; sie zielen darauf ab, das Vorhaben gar nicht oder aber nicht in der geplanten Weise bzw. wenigstens mit bestimmten Schutzanlagen Wirklichkeit werden zu lassen. So können die Einwendungsberechtigten[5] die Erforderlichkeit der geplanten Maßnahme bestreiten und dabei insbesondere auf Prognosen über das künftige Luftverkehrsaufkommen auf verkehrswissenschaftliche Erkenntnisse zur großräumigen und langfristigen Flughafenplanung sowie auf Kosten-Nutzen-Ergebnisse[6] hinweisen.

---

1) Vgl. oben II.
2) Vgl. oben 3.Teil, 5. Abschnitt, C.I.4.
3) Auch KOPP, § 73 Anm. 6 betont, daß die Geltendmachung von Gesichtspunkten des Allgemeinwohls im Anhörungsverfahren nicht ausgeschlossen, sondern sogar wünschenswert und im öffentlichen Interesse geboten sei.
4) Vgl. oben 1. Abschnitt, C.
5) Die Gemeinden sind jedoch, soweit sie in ihrer Planungshoheit betroffen sind, mit Einwendungen gegenüber der Grobplanung, d.h. gegenüber der Standortwahl und dem Umfang der Anlage sowie gegenüber der zumindest mit der Standortwahl bejahten verkehrswirtschaftlichen Erforderlichkeit des Flughafens, insoweit ausgeschlossen, als sie diese im Genehmigungsverfahren erheben konnten. Vgl. auch oben 3. Teil, 5. Abschnitt, C.II.3.
6) Diese können durch eine Nutzwertanalyse gewonnen werden. Vgl. dazu ZANGEMEISTER, Nutzwertanalyse und Systemtechnik; KRAUSS, S. 313 ff gerade für die Flughafenplanung; HOPPE/RENGELING, S. 176 ff m.w.N. für die kommunale Gebietsreform; zum Einsatz von Optimierungsverfahren (Nutzwertanalyse, Kosten-Nutzen-Analyse) im Planungsbereich und als gerichtliches Kontrollinstrument vgl. HOPPE, DVBl 1974, S. 644; SCHMIDT-ASSMANN, DÖV 1974, S. 546; DERS., Verwaltungsverantwortung, S. 259; SCHOLZ, Verwaltungsverantwortung, S. 183

Die Einwendungen können sich auch gegen die - im Genehmigungsverfahren getroffene - Standortwahl richten und Hinweise auf Standortalternativen enthalten, die dem Einwendenden aus bestimmten Gründen vorzugswürdiger erscheinen. Sie können sich schließlich auch auf die Art und den Umfang von Anlage und Betrieb des Flughafens beziehen und dabei insbesondere die Abmessungen und die Richtung der Start- und Landebahnen rügen, betriebliche Einschränkungen zur Verringerung der Belästigung durch Flug- und Bodenlärm oder andere "flankierende" Maßnahmen, wie die Absiedlung und Neuansiedlung von Ortsteilen oder einzelnen Anwesen bei Wahrung des Besitzstandes, fordern.

Soweit die Planfeststellung bereits Vorentscheidungen für die Enteignung und das Enteignungsverfahren enthält[1], müssen auch entsprechende Einwendungen im Planfeststellungsverfahren möglich sein. Die enteignungsrechtlichen Einwendungen unterliegen damit einer "Aufspaltung" in solche, die bereits im (außerenteignungsrechtlichen) Planfeststellungsverfahren zu erheben sind, und andere, die erst gegenüber der Enteignung selbst möglich sind.[2]
Die bereits im Planfeststellungsverfahren möglichen und in diesem Verfahrensabschnitt vorzubringenden Einwendungen gründen sich auf das Grundrecht des Art. 14 GG und beziehen sich, da der Planfeststellungsbeschluß nur insoweit eine Enteignungsvorentscheidung trifft, auf die Inanspruchnahme von Grundeigentum für die Flughafenanlage.[3]
Da die Inanspruchnahme von (fremdem) Grundeigentum insbesondere das Übermaßverbot[4] im Sinne des geringstmöglichen Eingriffs und der höchstmöglichen Schonung[5] zu beachten hat, können sich die enteignungsrechtlichen Einwendungen insbesondere auf folgende

---

1) Vgl. oben 1. Abschnitt, C. II.
2) Vgl. dazu BLÜMEL, Bauplanfeststellung II, S. 467 ff sowie HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 78 ff, 190 ff. jeweils m.w.N.
3) Ein moderner Verkehrsflughafen hat einen beträchtlichen Raumbedarf. So bedeckt die Flughafenanlage des geplanten Flughafens Hamburg-Kaltenkirchen mit ihren Start- und Landebahnen sowie Straßenerschließungsanlagen eine Fläche von 29 qkm.(Vgl. WESTPHAL/WALTHER, S. 256)
4) Vgl. dazu allgemein WOLFF/BACHOF I, § 30 II b; LERCHE, S. 19 f, 76 ff
5) Zum "Schonungsgebot" vgl. Hoppe, DVBl 1964, S. 170; DERS., Rechtsschutz, Rdnr 80, 184, 193

Grundsätze[1] stützen: Vorrangig sind - bei gleicher Eignung - Grundstücke des Flughafenunternehmers oder der öffentlichen Hand, eventuell durch eine Änderung des Bahnsystems, in Anspruch zu nehmen.[2]

Weiterhin sind vorrangig solche Grundstücke in Anspruch zu nehmen, die ebenso gut geeignet, aber freihändig zu angemessenen Bedingungen erwerbbar sind. Müssen Grundstücke zwangsweise in Anspruch genommen werden, so sind möglichst die wertvolleren und für die Existenz des Betroffenen bedeutsameren Grundstücke zu schonen, also schlechtes Ackerland etwa vor bebautem oder Bau-Land in Anspruch zu nehmen.

Schließlich darf Grundeigentum auch nur in dem notwendigen Maß in Anspruch genommen werden. So kann etwa ein Einwand dahin gehen, durch Verringerung der Bahnabstände die Inanspruchnahme von Grundeigentum auf das notwendige Maß zu reduzieren.

Der zulässige Inhalt der Einwendungen ist nicht auf Gesichtspunkte der materiellen Planungsentscheidung beschränkt; die Einwendungen können sich ebenso gegen das Planfeststellungsverfahren selbst richten und etwa eine unvollständige oder zur kurze Auslegung von Planunterlagen rügen.

2. Die formelle Präklusion von Einwendungen

Das LuftVG enthält in seinem § 10 keine Regelung darüber, was mit Einwendungen zu geschehen hat, die nicht "spätestens innerhalb von zwei Wochen nach Beendigung der Auslegung schriftlich" erhoben worden sind (Abs. 4), und ob die (an sich) Einwendungsberechtigten trotz Fristversäumnis im Verwaltungs- oder verwaltungsgerichtlichen Verfahren ihre Rechte und Interessen geltend machen können.

Aus § 73 Abs. 6 Satz 1 VwVfG ergibt sich aber in Übereinstimmung mit der ganz überwiegend bereits vor Inkrafttreten des VwVfG vertretenen Auffassung[3], daß die Versäumung der Einwendungsfrist

---

1) Sie gehen zurück auf BLÜMEL, Bauplanfeststellung II, S. 439 ff; vgl. auch HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr. 194 ff

2) BLÜMEL, a.a.O., S. 369 ff

3) Vgl. BVerwG v. 10.4.1968, BVerwGE 29, S. 282 (284); OVG Lüneburg v. 19.10.1965, DVBl 1966, S. 411 (413); HOFMANN, § 10 Rdnr 8; GREIF, § 30 Rdnr 7, 14; MARSCHALL, § 18 Rdnr 2.6; HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 74 ff; FROMM, DVBl 1969, S. 293; a.A.: Hess VGH v. 17.1.1962, DÖV 1962, S. 436 ff; SCHOTTHÖFER, BayVBl. 1968, S. 343 f

nur eine "formelle Präklusion"[1], nicht aber den Verlust des materiellen Einwendungsrechts zur Folge hat. Daher können Einwendungsberechtigte ihre Einwendungen auch nach Fristablauf im Planfeststellungsverfahren oder auch erst in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren erheben, sie haben allerdings keinen Anspruch darauf, daß die - verspätet vorgebrachten - Einwendungen im (allgemeinen) oder in einem besonderen Erörterungstermin erörtert werden. Allerdings kann die Anhörungsbehörde auch verspätete Einwendungen zum Verhandlungsgegenstand im Erörterungstermin machen und wird es regelmäßig tun, um ihrer Verpflichtung zur sorgfältigen Aufklärung des Sachverhalts (§ 24 VwVfG) nachzukommen und um zu verhindern, daß diese Einwendungen erstmals und zeitraubend im verwaltungsgerichtlichen Verfahren erörtert werden.[2] Voraussetzung für den Eintritt der formellen Präklusion ist allerdings, daß die Auslegung und die Bekanntmachung nach § 10 Abs. 3 LuftVG ordnungsgemäß waren. Zweifelhaft ist, ob die formelle Präklusion bei schuldloser Fristversäumnis durch Wiedereinsetzung gem. § 32 VwVfG überwunden werden kann.[3] Eine Wiedereinsetzung würde unter Umständen besondere Erörterungstermine nach dem allgemeinen Erörterungstermin nach § 10 Abs. 4 LuftVG notwendig machen und damit dem verfahrensökonomischen Zweck des Anhörungs- und Erörterungsverfahrens zuwiderlaufen. Man wird daher aus dem in § 10 Abs. 4 LuftVG vorgesehenen Verfahren entnehmen müssen, daß eine Wiedereinsetzung ausgeschlossen ist (§ 32 Abs. 5 VwVfG). Dieser Ausschluß ist mit Rücksicht auf den bloß formellen Charakter der Präklusion verfassungsrechtlich im Hinblick auf die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG und das Recht auf Gehör, Art. 103 Abs. 1 GG, unbedenklich.

C. Die Anhörung und Erörterung der Einwendungen

Nach Ablauf der Einwendungsfrist sind die Einwendungen gegen den Plan von der Anhörungsbehörde mit allen Beteiligten zu erörtern (§ 10 Abs. 5 Satz 1 LuftVG). Die Erörterung, die das "Schwerge-

---

1) So die Begründung zum EVwVfG v. 18.7.1973, BT-Drucks. 7/910, S. 88; vgl. zum Unterschied zwischen formeller und materieller Präklusion auch KOPP, § 73 Anm. 8.
2) Vgl. dazu ebenda
3) Bejahend KOPP, a.a.O.

wicht des Anhörungsverfahrens"[1] bildet, hat zum Ziel, die entscheidungserheblichen Gesichtspunkte festzustellen, die Beteiligten, insbesondere die Betroffenen, anzuhören und aufzuklären, möglichst einen Ausgleich der beteiligten öffentlichen und privaten Belange herbeizuführen, schließlich auch, die Zahl der erhobenen Einwendungen durch Erledigung oder Rücknahme zu reduzieren[2] sowie Planänderungen, die aufgrund von Einwendungen oder Stellungnahmen notwendig werden, im Einvernehmen aller Beteiligten sofort vornehmen zu können.[3]

I. Die praktische Bedeutung der Erörterung im luftrechtlichen Planfeststellungsverfahren soll anhand einiger Daten zur Erörterung im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens für den Verkehrsflughafen Hamburg-Kaltenkirchen - exemplarisch - nachgewiesen werden.[4]
Die Vorbereitung der Erörterung, bei der die Stellungnahmen und Einwendungen erfaßt und verhandlungsfähig aufbereitet wurden, nahm mehr als ein Jahr in Anspruch; die Erörterungsverhandlungen selbst, an denen sich 1660 Personen beteiligten, fanden an insgesamt 70 Arbeitstagen statt. An diesen Verhandlungen nahmen neben dem Flughafenunternehmer und den planungsbeteiligten Trägern öffentlicher Belange (§ 10 Abs. 2 Satz 2 LuftVG) auch die Gutachter teil. Ihr Ablauf und ihre Ergebnisse wurden in einem 690 Seiten umfassenden Bericht zusammengefaßt.

II. Für die Art und Weise der Anhörung und Erörterung von Einwendungen lassen sich nur wenige Grundsätze aufstellen, weil einmal die gesetzliche Regelung dürftig ist und zum anderen die Recht-

---

1) Begründung zum EVwVfG v. 18.7.1973, BT-Drucks. 7/910, S. 88
2) Darin darf allerdings nicht das einzige oder primäre (tatsächliche) Ziel der Erörterung bestehen. Die Verwaltung und ihrem Interesse verpflichtete Autoren (vgl. etwa MARSCHALL, § 18 Rdnr 2.7) sind aber offenbar dieser Ansicht. So hat BLÜMEL, Raumplanung, S. 158 auf den Mißbrauch des Erörterungstermins hingewiesen, der darin besteht, daß der Verhandlungsleiter von vornherein alle Einwendungen gegen die Trasse (einer Straße) als zwecklos bezeichnet und die Erschienenen nacheinander zur Rücknahme ihrer Einwendungen auffordert.
3) Zu den Zielen der Erörterung vgl. KOPP, § 73 Anm. 9; HOFMANN, § 10 Rdnr 9; MARSCHALL, a.a.O.; HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 82; BEINE/LOHMANN, ZLW 1965, S. 110. Aus § 10 Abs. 5 Satz 2 LuftVG kann entnommen werden, daß primäres Ziel der Erörterung die Einigung der Beteiligten ist.
4) Die Daten entsprechen den Angaben bei WESTPHAL/WALTHER, S. 258

sprechung[1] kaum Direktiven gibt, sondern die Ausgestaltung der Erörterung Zweckmäßigkeitserwägungen der Anhörungsbehörde überläßt.[2]

Einen Teil der mit der Erörterung zusammenhängenden verfahrensrechtlichen Fragen regelt nunmehr § 73 Abs. 6 und 7 VwVfG.

1. So ist der Erörterungstermin allgemein und denjenigen, die Einwendungen erhoben haben, in den Formen von § 73 Abs. 6 Satz 2 bis 6 und Abs. 7 VwVfG bekanntzumachen.[3]

2. Keine Regelung enthält das VwVfG darüber, an welchem Ort der Erörterungstermin stattzufinden hat, welche komplexe der geplanten Maßnahme dort zu erörtern sind und ob dies gleichzeitig mit allen Beteiligten geschehen muß.

Eine Erörterung des Gesamtproblems an einem Ort und mit allen Beteiligten scheint den größten Rechtsschutzeffekt zu haben, weil dabei alle für und gegen das Vorhaben sprechenden Gesichtspunkte und alle beteiligten Interessen zur Sprache kommen können. Diese Form der Erörterung kann jedoch bei einem Großprojekt, wie es eine Flughafenplanung darstellt, wegen des erheblichen Umfangs der Gesamtproblematik und der großen Zahl von beteiligten Rechtssubjekten und Interessen, die zudem großräumig verteilt sind, zu einem mangelhaften verfahrensmäßigen Rechtsschutz führen. Würde etwa die Erörterung nur an einem Ort stattfinden, so wären viele Beteiligte wegen des beschränkten Versammlungsraums, wegen zu gro-

---

1) Vgl. den Überblick bei HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 83 ff

2) Darin mag letztlich der Grund für die Feststellung BLÜMEL's liegen, daß das Anhörungs- und Erörterungsverfahren seinen Namen oft nicht verdiene. Vgl. BLÜMEL, Raumplanung, S. 157; DERS., Demokratisierung, S. 26; ebenso HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 82. Hier kommt die entlastende und edukative Funktion des Verwaltungsrechtsschutzes - vgl. dazu: HOPPE, DVBl 1975, S. 687, 692 f - zu kurz.

3) Vgl. zur früheren Praxis, insbesondere der individuellen Ladung: BLÜMEL, Masseneinwendungen, S. 550 ff; dort (S. 555 ff) auch die Kritik an der - nunmehr Gesetz gewordenen - Regelung, daß an die Stelle der individuellen Ladung (Benachrichtigung), wenn mehr als 300 Benachrichtigungen vorzunehmen sind, die öffentliche Bekanntmachung in der Form des § 73 Abs. 6 Satz 5 VwVfG treten kann. Vgl. dazu auch die Stellungnahme des Bundesrates zum EVwVfG v. 18.7.1973, BT-Drucks. 7/910, S. 105 zu § 63, wonach bei derartigen Massenverfahren die Einzelladungen zu einem kaum zu bewältigenden Aufwand an Zeit und Kosten führen würden.

ßer Entfernung zum Erörterungsort[1] oder wegen der zu großen Teilnehmerzahl - faktisch - von der Erörterung ausgeschlossen. Ähnliche Wirkungen hat die Erörterung der Gesamtproblematik in einem Erörterungstermin: dabei dürfte es der einzelne Betroffene schwer haben, seine Einwendungen, die oftmals einen - am Gesamtprojekt gemessen - geringfügigen Teilkomplex betreffen, zur (Aus-) Sprache zu bringen.[2]

Im Anschluß an diese an der Effektivität des mit der Erörterung verbundenen Rechtsschutzes orientierten Ausführungen lassen sich folgende Grundsätze aufstellen:

Die Erörterung kann und soll an mehreren Orten stattfinden, wenn bei einer Durchführung an nur einem Ort der faktische Ausschluß einer nicht unerheblichen Zahl von Beteiligten droht.

Die Erörterung(en) soll(en) möglichst in einer betroffenen Gemeinde stattfinden. Die mit der Erörterung an mehreren Orten verbundene personelle "Aufspaltung" der Beteiligten darf nicht dahin gehen, daß die Erörterung mit den beteiligten Behörden und Trägern öffentlicher Belange getrennt von der Erörterung mit den Betroffenen durchgeführt wird.[3]

Teilkomplexe der in Frage stehenden Planung dürfen und sollen in besonderen Terminen erörtert werden, wenn sie und die insoweit erhobenen und möglichen Einwendungen andernfalls nicht oder nicht ausreichend zur (Aus-) Sprache kämen.

3. Beteiligte der Erörterung im Sinne des § 10 Abs. 5 Satz 1 LuftVG sind, wie sich nunmehr ausdrücklich aus § 73 Abs. 6 Satz 1 VwVfG ergibt, der Flughafenunternehmer als Träger des Vorhabens, die nach § 10 Abs. 2 Satz 2 LuftVG beteiligten Behörden, die Betroffenen, und zwar auch dann, wenn sie keine Einwendungen

---

1) Dieser sollte grundsätzlich in den betroffenen Gemeinden sein. Nur wenn dort kein geeigneter Versammlungsraum zur Verfügung steht, darf die Erörterung an anderen Orten stattfinden.

2) Die Kritik von BLÜMEL, Raumplanung, S. 158 gegen das Abhalten besonderer Erörterungstermine für Teilkomplexe erscheint unter diesem Gesichtspunkt nicht berechtigt.

3) Die Praxis, die eine Gruppe der Beteiligten auf den Vormittag, die andere Gruppe hingegen auf den Nachmittag zur Erörterung zu laden, wird allerdings von OVG Lüneburg v. 17.5.1966, VKBl 1966, S. 552 gebilligt. Zur Kritik daran vgl. BLÜMEL, Raumplanung, S. 157 f.

erhoben haben[1], sowie die Personen, die Einwendungen erhoben haben.

4. Die eigentliche Anhörung und Erörterung besteht aus einem mündlichen Vortrag von Einwendungen und Stellungnahmen mit anschließender mündlicher Aussprache.[2]
§ 73 Abs. 6 Satz 6 VwVfG enthält mit der Verweisung auf die mündliche Verhandlung im förmlichen Verfahren und auf § 68 VwVfG eine Bestimmung über den äußeren Ablauf der Anhörung und Erörterung, auf die verwiesen werden kann.

D. Die Folgen einer fehlerhaften Beteiligung

Die obigen Ausführungen[3] zu den Folgen einer fehlerhaften Beteiligung von Gemeinden im luftrechtlichen Genehmigungsverfahren gelten entsprechend für Fehler bei der Beteiligung, insbesondere von betroffenen Gemeinden und Privatpersonen, im Planfeststellungsverfahren.
So führt eine unterbliebene oder unzureichende Anhörung überhaupt oder einzelner Rechtssubjekte grundsätzlich nur zur Rechtswidrigkeit, nicht zur Nichtigkeit des Planfeststellungsbeschlusses.[4]
Diese Rechtswidrigkeit kann jedoch unter den Voraussetzungen des § 45 VwVfG durch Nachholen der erforderlichen Anhörung und Erörterung geheilt werden. § 46 VwVfG ist nicht anzuwenden, da der Planfeststellungsbeschluß wie die Genehmigung eine Planungs- und damit Ermessensentscheidung darstellt, deren sachlicher Gehalt grundsätzlich durch eine fehlerhafte Beteiligung beeinflußt worden sein kann.
Sieht man in der Einwendungsbefugnis der Betroffenen ein Instrument des verfahrensmäßigen Individualrechtsschutzes[5], so müssen

---

1) Das folgt aus der ausdrücklichen Erwähnung der "Personen, die Einwendungen erhoben haben"; diese wäre andernfalls überflüssig. Allerdings haben die Betroffenen, die zuvor keine Einwendungen erhoben haben, keinen Anspruch darauf, diese im Rahmen der Erörterung zu erheben. Vgl. oben B.III.2.
2) Vgl. MARSCHALL, § 18 Rdnr 2.7 sowie HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 82
3) Vgl. 3. Teil, 3. Abschnitt, C.
4) So auch HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 93 ff; KOPP, § 73 Anm. 9; a. A., Nichtigkeit bejahend: SCHOTTHÖFER, BayVBl. 1968, S. 344; unklar MARSCHALL, § 18 Rdnr 2.7, der einmal von "Aufhebung der Verwaltungsentscheidung", ein andermal von ihrer Nichtigkeit spricht.
5) Vgl. oben B.II.

die betroffenen Rechtssubjekte auch die Möglichkeit haben, das Recht zu Einwendungen sowie auf Anhörung und Erörterung durch Leistungsklage[1] gerichtlich durchzusetzen. Das für eine solche Klage erforderliche Rechtsschutzbedürfnis ist zu bejahen; für die selbständige Einklagbarkeit des Beteiligungsrechts im Planfeststellungsverfahren sprechen dieselben Gründe, die bereits zur Bejahung der selbständigen Einklagbarkeit des gemeindlichen Beteiligungsrechts im Genehmigungsverfahren geführt haben.[2]

1) Vgl. dazu oben 3. Teil, 3. Abschnitt C.II.
2) Vgl. oben a.a.O.. Eine Durchsetzbarkeit des Anspruchs auf Anhörung durch Leistungsklage bejaht - wenigstens theoretisch - auch HOPPE, Rechtsschutz, S. 41 FN 5. Dagegen verneint MARSCHALL, § 18 Rdnr 3.5 offenbar auch für eine solche Klage das Rechtsschutzbedürfnis.

D r i t t e r A b s c h n i t t

Die Kontrolleröffnung gegenüber dem Planfeststellungsbeschluß

A. Die möglichen Klagen und Klageziele

Der gerichtliche Rechtsschutz hat die Zielsetzung der Einwendungen, des verfahrensmäßigen Rechtsschutzes.[1] Sein Maximalziel ist die Verhinderung der Flughafenplanung überhaupt, sein Minimalziel die Änderung oder Ergänzung der Planung zugunsten des jeweils betroffenen Rechtes oder Interesses. Beide Ziele können jeweils getrennt für sich, aber auch gemeinsam verfolgt werden, wobei im letzteren Fall das Maximalziel hauptsächlich, das Minimalziel hilfsweise in den Formen von Haupt- und Hilfsantrag verfolgt werden.

I. Die Klage gegen den Planfeststellungsbeschluß

Das Maximalziel setzt die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses voraus. Da dieser zumindest wegen seiner Gestaltungswirkung[2] Verwaltungsakt ist[3], ist die Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 VwGO), die bei Rechtswidrigkeit und Rechtsverletzung zur Aufhebung (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO), die richtige Klageart.
Der Planfeststellungsbeschluß kann formell wegen eines Verfahrensfehlers oder materiell, ganz oder teilweise rechtswidrig und in entsprechendem Umfang aufzuheben sein. Die materielle Rechtswidrigkeit kann ihren Grund insbesondere im Fehlen einer ausreichenden Planungslegitimation[4], in der Verletzung des Abwägungsgebots[5], aber auch im Fehlen nach § 9 Abs. 2 LuftVG notwendiger

---

1) Zu den mit den Einwendungen verfolgten Zielen vgl. oben 2. Abschnitt, B.III.1.
2) Vgl. oben 1. Abschnitt, C.II.
3) Ganz herrschende Meinung: vgl. für den luftrechtlichen Planfeststellungsbeschluß HOFMANN, § 10 Rdnr 12, 14.
4) Vgl. dazu für die Bauleitplanung: BVerwG v. 12.12.1969, BVerwGE 34, S. 301 (305); v. 5.7.1974, BVerwGE 45, S. 309 (312); für die Fernstraßenplanung: BVerwG v. 14.2.1975, NJW 1975, S. 1373 (1374); v. 21.5.1976, NJW 1976, S. 1760 (1761). Eine ausreichende Planungslegitimation ist Voraussetzung jeder hoheitlichen Planung, die rechtsgestaltend in Rechtspositionen Dritter eingreift. Vgl. auch BADURA, BayVBl. 1976, S. 519
5) Vgl. die Typologie der Abwägungsfehler bei HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 180 ff; DERS., BauR 1970, S. 17; DERS., Planung, S. 705 f. Besonders zu nennen sind Abwägungsausfall und Abwägungsdefizit, Ermittlungsausfall und Ermittlungsdefizit sowie Abwägungsfehleinschätzung und Abwägungsdisproportionalität.

Schutzanlagen haben.[1]

II. Die Klage auf Schutzanlagen

Erstrebt der Kläger nicht die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses, sondern lediglich oder hilfsweise dessen Ergänzung durch Schutzanlagen im Sinne des § 9 Abs. 2 LuftVG, so muß er sein Begehren mit der Verpflichtungsklage (§ 42 Abs. 1 VwGO) verfolgen.[2] Denn bei diesen Schutzanlagen handelt es sich um Auflagen[3] im Sinne des § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG, die selbst Verwaltungsakte sind.[4]
Neben einer solchen Verpflichtungsklage muß nicht auch noch eine Anfechtungsklage erhoben werden, die die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses insoweit zum Ziel hat, als dieser die - mit der Verpflichtungsklage erstrebte - Schutzanlage nicht enthält. Die Erhebung einer solchen Anfechtungsklage wäre nur erforderlich, wenn das Begehren auf Anordnung von Schutzanlagen an der Unanfechtbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses und damit an dem in den §§ 9 Abs. 3 und 11 LuftVG angeordneten Ausschluß von Unterlassungs-, Beseitigungs- und Änderungsansprüchen zu scheitern drohte. Das ist jedoch nicht der Fall, weil das Leistungsbegehren der Verpflichtungsklage die Anfechtung der Leistungsversagung einschließt und dadurch den Eintritt der Unanfechtbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses in dem streitbefangenen Umfang hindert.[5]
Zur Klarstellung sei darauf hingewiesen, daß hier und im folgenden nur von den Schutzanlagen die Rede ist, die nach § 9 Abs. 2 LuftVG in den Planfeststellungsbeschluß vor dessen Unanfechtbarkeit aufzunehmen sind, nicht von den Schutzanlagen, die nach Unanfechtbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses nach § 11 LuftVG in Verbindung mit § 14 BImSchG beansprucht werden können. Für diese Ansprüche gilt § 75 Abs. 2 und 3 VwVfG.

---

1) BVerwG v. 21.5.1976, NJW 1976, S. 1760 (1761); BayVGH v. 21.12. 1964, BayVBl. 1965, S. 136 f; HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 201, 203
2) BVerwG, a.a.O.; HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 111, 202
3) BVerwG v. 17.11.1972, NJW 1973, S. 915 (916)
4) WOLFF/BACHOF I, § 49 I d; FORSTHOFF, Lehrbuch, S. 215; KOPP, § 36 Anm. 5 d)
5) BVerwG v. 17.11.1972, NJW 1973, S. 915 (916); v. 21.5.1976, NJW 1976, S. 1760 (1761)

III. Die Ergänzung des Planfeststellungsbeschlusses durch Schutzanlagen als Ansatzpunkt beider Klagen

Die (fehlende) Anordnung von Schutzanlagen im Planfeststellungsbeschluß hat, wie die vorstehenden Ausführungen gezeigt haben, sowohl für seine Aufhebung wie für seine Ergänzung Bedeutung. Materiell sind die Schutzanlagen die wichtigsten Mittel zum Ausgleich der widerstreitenden Interessen[1]:
Macht nämlich "die Planfeststellung zur Verwirklichung der mit dem Plan verfolgten Ziele Festsetzungen erforderlich, die sich in ihrer Auswirkung auf Nachbargrundstücke als Gefahren oder Nachteile (oder gar materiell wie eine Enteignung) darstellen, so darf der dadurch hervorgerufene Interessenkonflikt nicht im Wege einer die privaten Belange zurückstellenden Abwägung zu Lasten des betroffenen Grundstückeigentümers gelöst werden und damit in Wahrheit unbewältigt bleiben".[2]
§ 9 Abs. 2 LuftVG "fordert unter solchen Umständen vielmehr zwingend einen physisch-realen Ausgleich durch die Anordnung von Schutzanlagen zu Lasten des" Flughafenunternehmers.[3]

1. Der Begriff der Schutzanlagen

Der Begriff der Schutzanlagen ist weit. Er umfaßt alles, "was geeignet ist, die Auswirkungen des Vorhabens auf die Belange der Allgemeinheit oder Rechte Dritter aufzuheben oder zu vermindern".[4]
Schutzanlagen setzen einen adäquaten Ursachenzusammenhang zwischen den Nachteilen und Gefährdungen, deren Abwendung, Ausgleich oder Minderung sie dienen, und dem jeweiligen Vorhaben voraus.[5] In negativer Hinsicht sind sie abzugrenzen vom Planvorhaben selbst, von seinen Bestandteilen und Modifikationen. Schutzanlagen sind danach solche Anordnungen im Planfeststellungsbeschluß, die selbständig und eigener rechtlicher Regelung zugänglich sind und in dieser Weise als "besondere Leistungsverpflichtung"[6] zu der in

---

1) Begründung zum EVwVfG v. 18.7.1973, BT-Drucks. 7/910, S. 89
2) BVerwG v. 14.2.1975, NJW 1975, S. 1373 (1377); v. 21.5.1976, NJW 1976, S. 1760 (1762)
3) BVerwG, a.a.O., für die § 9 Abs. 2 LuftVG entsprechende Vorschrift des § 17 Abs. 4 FStrG; zur Kritik an dieser Rechtsprechung vgl. BLÜMEL, DVBl 1975, S. 706.
4) Begründung zum EVwVfG v. 18.7.1973, BT-Drucks. 7/910, S. 89
5) Vgl. auch BVerwG v. 17.11.1972, NJW 1973, S. 915 (917); KOPP, § 74 Anm. 6; HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 205; FROMM, DVBl 1969, S. 292
6) BVerwG, a.a.O., S. 916

der Planfeststellung enthaltenen Gewährung hinzutreten.
Diese Abgrenzung zwischen Teilen des Planvorhabens und auferlegten Schutzanlagen ist für den insoweit möglichen Rechtsschutz bedeutsam: Teile des Planvorhabens unterliegen dem Planungsermessen der Planfeststellungsbehörde und der insoweit beschränkten gerichtlichen Kontrolle, während Schutzanlagen dem Flughafenunternehmer bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 9 Abs. 2 LuftVG, die der uneingeschränkten gerichtlichen Kontrolle unterliegende bestimmte und unbestimmte Gesetzesbegriffe[1] enthalten, aufzuerlegen sind. Ermessen hat die Planfeststellungsbehörde danach nur im Hinblick auf die nähere Ausgestaltung der Schutzanlagen.[2]

2. Die Schutzanlagen zur Planfeststellung und die Auflagen zur Genehmigung

Nicht erst in der Planfeststellung können nach § 9 Abs. 2 LuftVG Auflagen gemacht werden, schon die luftrechtliche Genehmigung kann nach § 6 Abs. 1 Satz 2 LuftVG mit Auflagen verbunden werden. Da der Gesetzgeber das Verhältnis von luftrechtlicher Genehmigung und Planfeststellung auch im Hinblick auf die jeweils möglichen Auflagen nicht klargestellt hat[3], stellt sich die Frage, welche Auflagen der Genehmigung und welche der Planfeststellung hinzuzufügen sind und ob Auflagen zur Planfeststellung noch möglich sind, die sachlich und rechtlich bereits mit der Genehmigung hätten verbunden werden können.
RINCK[4] ist der Auffassung, nach erteilter Genehmigung dürften keine (weiteren) Auflagen zu Lasten des Flughafenunternehmers angeordnet werden, weil dieser mit der Genehmigung ein subjektives öffentliches Recht erworben habe, daß weder entzogen noch geschmälert werden könne. Diese Ansicht widerspricht nicht nur dem Wesen der Genehmigung als nur vorbereitender Teilentscheidung, die noch nicht die Befugnis zur Anlage und zum Betrieb eines Flughafens enthält[5], sondern auch § 6 Abs. 4 Satz 1 LuftVG, der die Möglichkeit zur Ergänzung und Änderung der Genehmigung enthält. Demgegenüber kommt VOLKER[6] zu dem Ergebnis, daß nur noch solche Auflagen

---

1) Vgl. dazu WOLFF/BACHOF I, § 31 I c; MARSCHALL, § 17 Rdnr 5.6
2) BVerwG v. 21.5.1976, NJW 1976, S. 1765, 2. LS; HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 199
3) Zu diesem Versäumnis des Gesetzgebers vgl. auch oben 3. Teil, 5. Abschnitt, B.II.
4) S. 12
5) Vgl. oben 3. Teil, 5. Abschnitt, B.III.1.
6) S. 112 f

zur Planfeststellung zulässig seien, "die sich erst aus der im Planfeststellungsverfahren ergebenden Einzelausgestaltung oder aus Abweichungen gegenüber der Genehmigung ergeben." Es ist die Konsequenz seines Ausgangspunktes, nach dem die Genehmigung den Schwerpunkt der luftrechtlichen Planung bildet, weil sie bereits die endgültige Planungsentscheidung mit Ausnahme der Einzelausgestaltung enthält.[1)]

Mit der Ablehnung dieses Ausgangspunktes[2)] ist zugleich auch die von VOLKER zu den Auflagen von Genehmigung und Planfeststellung vertretene Meinung abgelehnt.

Bei der Beantwortung der Frage, ob und welche Sperrwirkung die Genehmigung für Auflagen zum Planfeststellungsbeschluß äußert, ist von § 6 Abs. 4 Satz 1 LuftVG auszugehen. Danach kann die Genehmigung entsprechend dem Ergebnis des Planfeststellungsverfahrens - auch durch Auflagen - ergänzt oder geändert werden. Es spricht nichts dafür, die damit eröffnete Einwirkung des Planfeststellungsbeschlusses auf die Genehmigung den in dem Planfestellungsbeschluß aufzuerlegenden Schutzanlagen vorzuenthalten. Diese können daher grundsätzlich auch zu einer Ergänzung oder Änderung der Genehmigung führen.[3)]

Obschon sich das Planfeststellungsverfahren nicht mehr unmittelbar mit dem Betrieb des Flughafens befaßt[4)], kann der Planfeststellungsbeschluß neben anlage- und betriebsneutralen und bloß anlagewirksamen auch betriebswirksame Schutzanlagen enthalten.[5)] Dafür sind zwei Gründe maßgeblich: Erfassen die Schutzanlagen alle Maßnahmen, die geeignet sind, die Auswirkungen des Vorhabens aufzuheben oder zu vermindern, so rechnen zu diesen Auswirkungen auch

---

1) Vgl. a.a.O., S. 68 ff
2) Vgl. oben 3. Teil, 5. Abschnitt, B.III.IV
3) So wurde z.B. die Genehmigung für den Flugplatz Flensburg v. 1.6.1961 am 3.6.1969 entsprechend den im vorausgehenden Planfeststellungsbeschluß v. 23.5.1969 enthaltenen Auflagen ergänzt. Vgl. den Tatbestand des Urteils des OVG Lüneburg v. 26.6.1974, ZLW 1975, S. 69 (70).
4) Vgl. oben 3. Teil, 1. Abschnitt, A.I.2. sowie BVerwG v. 11.10. 1968, ZLW 1969, S. 129 (132); v. 22.3.1974, ZLW 1974, S. 277, S. 281; HOFMANN, § 6 Rdnr 64, 70, § 8 Rdnr 8; BEINE/LOHMANN, Anm. 2 zu § 8 Abs. 1; DIES., ZLW 1965, S. 106; VOLKER, S. 99; WAHL, DÖV 1975, S. 380
5) Vgl. auch die in dem zuvor genannten Planfeststellungsbeschluß für den Flugplatz Flensburg enthaltenen Auflagen, die im wesentlichen die Eindämmung des Fluglärms und die dazu erforderliche zeitliche Begrenzung des Flugbetriebs zum Ziel haben. A.a.O.

diejenigen - ganz besonders - nachteiligen Wirkungen und Nachteile, die sich aus dem Betrieb des Flughafens ergeben, das sind insbesondere Fluglärm, Bodenlärm und Luftverunreinigung.[1] Der zweite Grund ergibt sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dem auch die Entscheidung über Schutzanlagen unterliegt.[2] Danach darf die Planfeststellungsbehörde dem Flughafenunternehmer keine neutralen oder anlagewirksamen Auflagen aufgeben, wenn der damit angestrebte Erfolg auch durch eine betriebliche Maßnahme, die den Flughafenunternehmer weniger belastet, erreicht werden kann. So kann etwa die zeitliche Vorverlegung eines Nachtstart- und Landeverbots oder eine Änderung der gebotenen Überflughöhen und Gleitwegwinkel das mildere Mittel im Vergleich etwa zur Übernahme der Kosten für Schallschutzmaßnahmen an den Gebäuden in einem bestimmten lärmbetroffenen Gebiet sein. Würde man in derartigen "Alternativ-Situationen" der Planfeststellungsbehörde die Möglichkeit betrieblicher Regelungen versagen, würde man sie zur Auferlegung unverhältnismäßiger Pflichten zwingen.

Die eingangs gestellte Frage, ob sich aus den (möglichen) Auflagen zur Genehmigung Beschränkungen für die Schutzanlagen des Planfeststellungsbeschlusses ergeben, ist danach jedenfalls in sachlicher Hinsicht zu verneinen.

Allerdings wird man in personeller Hinsicht eine gewisse "Sperrwirkung" der Genehmigung im Hinblick auf solche Schutzanlagen anzunehmen haben: Soweit nämlich die Gemeinden zum Schutz ihrer Planungshoheit im Genehmigungsverfahren und im etwa anschließenden verwaltungsgerichtlichen Verfahren Auflagen zur Genehmigung beanspruchen konnten, sind ihre Ansprüche auf Schutzanlagen zum Planfeststellungsbeschluß mit demselben Ziel präkludiert.

---

1) Ebenso hat das BVerwG v. 17.11.1972, NJW 1973, S. 915 (916) den "nach Fertigstellung der Straße auf ihr stattfindenden Verkehr" im Rahmen von Schutzanlagen nach § 17 Abs. 4 FStrG berücksichtigt.

2) MARSCHALL, § 17 Rdnr 5.6; HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 200; jeweils m.w.N.

B. Die Klagebefugnis

I. Der Zusammenhang zwischen Einwendungen, Einwendungsbefugnis und Klagebefugnis

Zwar ist der Kreis der einwendungsberechtigten größer als der der klagebefugten Rechtssubjekte[1], so daß jeder Klagebefugte auch einwendungsberechtigt ist. Jedoch setzt die Befugnis zur Erhebung einer Anfechtungsklage gegen den Planfeststellungsbeschluß oder einer Verpflichtungsklage auf Anordnung von Schutzanlagen nicht voraus, daß der Kläger zuvor - entsprechend seinem Klagebegehren - Einwendungen im Anhörungsverfahren erhoben hat.[2]
Andererseits ist niemand bereits deshalb klagebefugt, weil er im Anhörungsverfahren Einwendungen erhoben und eine Entscheidung darüber erhalten hat.[3] Die am Anhörungsverfahren Beteiligten müssen vielmehr die Verletzung eigener Rechte geltend machen (§ 42 Abs. 2 VwGO), um klagebefugt zu sein. Diese anderweitig statuierten Rechte werden durch die Beteiligung allenfalls indiziert, nicht aber geschaffen.[4]
Wegen dieser Unabhängigkeit von Einwendungen und Einwendungsbefugnis einerseits sowie Klagebefugnis andererseits kann ein Betroffener - und damit grundsätzlich Klagebefugter - im verwaltungsgerichtlichen Verfahren auch noch solche Einwendungen - klageweise - vorbringen, die er im Anhörungsverfahren zurückgenommen hat.[5]

II. Die Klagebefugnis bei der Klage gegen den Planfeststellungsbeschluß

Bereits bei der Darstellung der Klagebefugnis von Gemeinden[6] wurde auf den gleichen Charakter von luftrechtlicher Genehmigung und Planfeststellungsbeschluß hingewiesen und letzterer - ebenso wie die Genehmigung - als "allseitig eingreifender Planungsakt" quali-

---

1) Vgl. oben 2. Abschnitt, B.I. sowie MARSCHALL, § 18 Rdnr 2.5; KOPP, § 73 Anm. 5 ; HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 119
2) HOFMANN, § 10 Rdnr 14; HOPPE, a.a.O., Rdnr 120
3) BVerwG v. 14.2.1969, BVerwGE 31, S. 263 (269 f); MARSCHALL, § 18 Rdnr 5.2; KOPP, § 73 Anm. 5, § 74 Anm. 4; HOPPE, a.a.O., Rdnr 119; BLÜMEL, Masseneinwendungen, S. 559
4) BVerwG,a.a.O., S. 265
5) Vgl. dazu OVG Lüneburg v. 18.10.1965, DVBl 1966, S. 411 (413f); MARSCHALL, § 18 Rdnr 2.7; BLÜMEL, Raumplanung, S. 158
6) Vgl. oben 3. Teil, 5. Abschnitt, C.I., insbesondere 4.a)

fiziert. Aus dieser Parallelität der beiden Verwaltungsakte folgt, daß alles, was oben[1] an Grundsätzlichem zur Klagebefugnis bei der Klage gegenüber der Genehmigung gesagt worden ist, auch für die Klagebefugnis bei der Klage gegenüber dem Planfeststellungsbeschluß gilt.

Danach kann ein Kläger unter Berufung auf ein ihm zustehendes Abwehrrecht jeden Rechtsfehler des von ihm angegriffenen Planungsaktes rügen, und er ist klagebefugt, wenn eine solche Rechtsverletzung möglich ist. Auch im Hinblick auf die möglichen Abwehrrechte von Gemeinden und privaten Flughafennachbarn kann auf frühere Ausführungen zur Betroffenheit dieser Rechtssubjekte durch die Planfeststellung[2] und zu der für Gemeinden bestehenden Präklusion[3] verwiesen werden.

Als Abwehrrechte von Privatpersonen kommen danach das Eigentum als gegenständlich gebundenes Recht und als Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb[4] sowie das Recht auf körperliche Unversehrtheit in Betracht, das durch jede Störung der normalen Beschaffenheit oder normalen Tätigkeit des Körpers betroffen wird, die - wie etwa die Folge von Fluglärm - keine Erscheinung oder Schwankung der Funktionen darstellt, denen jeder Körper ausgesetzt ist.[5]

Demgegenüber können Gemeinden insoweit nicht mehr unter Berufung auf ihre Planungshoheit als das betroffene Abwehrrecht gegen den Planfeststellungsbeschluß klagen, als sie die Genehmigung und die darin enthaltene Standort- und Anlagenentscheidung[6] angegriffen haben oder hätten angreifen können.[7] Jedoch können sie - wie auch betroffene Privatpersonen - etwa als betroffene Eigentümer - mit dem Planfeststellungsbeschluß auch die darin insbesondere durch Präklusion nach den §§ 9 Abs. 3 und 11 LuftVG und Enteignungsvorentscheidung für den Einzelnen wirksam werdende Genehmi-

---

1) A.a.O., s. bis 4.
2) Vgl. oben 2. Abschnitt, B.I.
3) Vgl. oben 3. Teil, 5. Abschnitt, C.II.3.
4) BVerwG v. 29.5.1967, DVBl 1967, S. 917; v. 25.10.1967, VKBl 1968, S. 75
5) Vgl. auch BGH v. 21.3.1958, BGHSt 11, S. 304; BVerwG v. 16.2. 1971, BVerwGE 37, S. 209, (214 ff)
6) Vgl. zum Sachgehalt der Genehmigung: Oben 3. Teil, 5. Abschnitt, B.IV.2.
7) Der HessVGH v. 31.3.1976 - IV OE 43/74 - n.v., AU, S. 16 f geht gleichfalls davon aus, daß "Gemeinden auf ihrer Planungshoheit beruhende Abwehrrechte nur im luftverkehrsrechtlichen Genehmigungsverfahren und nicht mehr in etwa nachfolgenden Planfeststellungsverfahren geltend machen (können)".

gung angreifen.[1]
Schließlich gibt das bereits mehrfach dargestellte[2] Betroffenheitsgebiet die räumlich-geographische Begrenzung auch für die Bestimmung ab, welche Rechte (noch) betroffen und welche Rechtsinhaber (noch) klagebefugt sind.[3]

III. Die Klagebefugnis bei der Klage auf Schutzauflagen

Zur Erhebung einer Verpflichtungsklage ist befugt, wer ein Recht, deutlicher: einen Anspruch auf Erlaß des begehrten Verwaltungsakts haben und deshalb durch "seine Ablehnung (...) in seinen Rechten verletzt (...) sein" kann.[4]
Die Klagebefugnis bei der Klage auf Anordnung von Schutzanlagen setzt daher die Möglichkeit eines Anspruchs auf Schutzanlgen voraus. Dabei ist einmal von Bedeutung, wer Inhaber eines solchen Anspruchs sein kann, zum anderen, auf welche Schutzanlagen sich der Anspruch des jeweiligen Inhabers richten kann.
Beide Fragen lassen sich nicht isoliert beantworten, da der Inhalt des Anspruchs auf Schutzanlagen von seinem Inhaber - und umgekehrt - bestimmt wird. Anders als bei der Anfechtung des Planfeststellungsbeschlusses, die auch darauf gestützt werden kann, daß der Planfeststellungsbeschluß wegen (beliebiger) fehlender Schutzanlagen rechtswidrig und allein deshalb schon das Recht des betroffenen Anfechtungsklägers verletzt sei[5], kann nicht jeder durch den Planfeststellungsbeschluß Betroffene unter Berufung auf sein betroffenes Recht die Anordnung sämtlicher Schutzanlagen beanspruchen, die für einen - in jeder Hinsicht - rechtmäßigen Plan-

---

1) Da Gemeinden auch unter Berufung auf Art. 14 GG eine "vollständige Plankontrolle" (vgl. oben 3. Teil, 5. Abschnitt, C.I.4.) erreichen können, wirkt sich die sie treffende Präklusion ihrer Planungshoheit faktisch nicht in dem Umfang aus, wie es zunächst den Anschein hat.
2) Vgl. zuletzt oben 2. Abschnitt, A.II. m.w.N.
3) So wird bei einer bestimmten Entfernung vom Flughafen und der dort anzutreffenden Überflughöhe das Recht auf körperliche Unversehrtheit durch Fluglärm - jedenfalls im Rechtssinn - nicht mehr - ausreichend fühlbar - betroffen.
4) Nur dieser Anspruch ist das (möglicherweise) verletzte Recht im Sinne des § 42 Abs. 2, 2. Alt. VwGO. Dementsprechend ist auch § 113 Abs. 4 Satz 1 VwGO zu verstehen: Die Verpflichtungsklage ist nicht schon begründet, wenn die Ablehnung des begehrten Verwaltungsakts - überhaupt- rechtswidrig ist; sie ist vielmehr nur begründet, wenn der Kläger einen Anspruch auf seinen Erlaß hat, seine Ablehnung daher rechtswidrig und der Kläger deshalb in seinen Rechten verletzt ist.
5) Vgl. oben A.I. und die dortigen Nachweise.

feststellungsbeschluß erforderlich wären. Sein betroffenes Recht kann zwar einen wegen fehlender Schutzauflagen rechtswidrigen Planfeststellungsbeschluß abwehren, es kann aber nicht gewissermaßen die "Ergänzung" des aus diesem Grund rechtswidrigen Planfeststellungsbeschlusses bis zu seiner vollen Rechtmäßigkeit fordern. Das betroffene Recht gibt vielmehr einen Anspruch auf Anordnung nur solcher Schutzanlagen, die gerade die Betroffenheit des in Frage stehenden Rechts ausgleichen oder mindern.
Dieser "Anspruchsgehalt" des betroffenen Rechts, der - jedenfalls nach der hier vertretenen Auffassung der Wehrfähigkeit gegenüber jedem Rechtsfehler[1] - hinter seinem "Abwehrgehalt" zurückbleibt, kommt deutlich in der Regelung des § 74 Abs. 2 Satz 2 und 3 VwVfG zum Ausdruck: Danach kann der Betroffene, dessen Rechte nicht durch Schutzanlagen geschützt werden können, eine angemessene Entschädigung in Geld für diesen Rechtsnachteil beanspruchen. Dementsprechend sind in § 9 Abs. 2 LuftVG zwei Gruppen von Ansprüchen auf Schutzanlagen - und von Anspruchsinhabern - zu unterscheiden, nämlich die für das öffentliche Wohl und die zur Sicherung der Benutzung der benachbarten Grundstücke notwendigen.[2]

1. Das BVerwG[3] hat darauf hingewiesen, daß die für das öffentliche Wohl notwendigen Schutzauflagen gerade auch dem Ausgleich der mit dem Vorhaben verbundenen öffentlichen Interessen und der durch das Vorhaben betroffenen, möglicherweise gegensätzlichen öffentlichen Interessen dienen und an anderer Stelle[4] betont, daß solche "für das öffentliche Wohl notwendigen Schutzanlagen" auch von "in ihrer Planungshoheit konkret beeinträchtigten" Gemeinden zur Sicherung ihrer Planungshoheit beansprucht werden können. Diese für Schutzanlagen zum fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsbeschluß aufgestellten Grundsätze sind für die Anwendung im Luftverkehrsrecht mit Rücksicht auf die besondere Stellung, die Gemeinden gegenüber der luftrechtlichen Genehmigung einnehmen - wie bereits oben[5] ausgeführt -, zu modifizieren: Soweit Gemeinden zum Schutz ihrer Planungshoheit im Genehmigungsverfahren und im etwa

---

1) Vgl. oben II.
2) Vgl. zu dieser Unterscheidung auch MARSCHALL, § 17 Rdnr 5.6 sowie HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 202, jeweils zu der wörtlich mit § 6 Abs. 2 LuftVG übereinstimmenden Vorschrift des § 17 Abs. 4 FStrG.
3) V. 17.11.1972, NJW 1973, S. 915 (918)
4) V. 21.5.1976, NJW 1976, S. 1765
5) Vgl. A.III.2.

daran anschließenden verwaltungsgerichtlichen Verfahren Auflagen zur Genehmigung beanspruchen konnten, ist ihr Anspruch auf entsprechende Schutzauflagen zum Planfeststellungsbeschluß ausgeschlossen.[1)]

2. Nach dem Wortlaut des § 9 Abs. 2 LuftVG ist sein privater Schutzgegenstand die "Sicherung der Benutzung der benachbarten Grundstücke gegen Gefahren oder Nachteile". Aus der gleichlautenden Vorschrift des § 17 Abs. 4 FStrG ist der Schluß gezogen worden[2)], klage- und anspruchsberechtigt im Hinblick auf entsprechende Schutzanlagen seien nur die Eigentümer oder Benutzer dem Vorhaben benachbarter Grundstücke. Das BVerwG[3)] hat klargestellt, daß dieser Wortlaut nicht den sich in der Benutzung eines Nachbargrundstücks ausdrückenden tatsächlichen Zustand, sondern den Schutz des Eigentums im Sinne des Art. 14 GG meint, seine Schutzwirkung aber nicht auf dieses Recht(sgut) beschränkt, sondern auch auf alle anderen Rechtsgüter erstreckt, die bei der Benutzung der Nachbargrundstücke durch schädliche Einwirkungen der Anlage nachteilig betroffen werden können, insbesondere die höchstpersönlichen Rechtsgüter des Art. 2 Abs. 2 GG, wie Leben, Gesundheit, körperliche Unversehrtheit und persönliche Bewegungsfreiheit.

3. Die dem Schutz dieser Rechtsgüter dienenden Schutzanlagen haben insbesondere solche Maßnahmen und Einrichtungen zum Gegenstand, die entweder bereits das Entstehen von (störendem) Fluglärm verhindern oder aber die Auswirkungen des entstehenden Fluglärms mindern oder ausgleichen. Daneben kommen Schutzanlagen im Hinblick auf den vom Flughafengelände - etwa durch Triebwerksprobeläufe oder beim Befahren der Bahnen - ausgehenden Bodenlärm, im Hinblick auf - beim Bau des Flughafens notwendige - Eingriffe in den Grundwasserhaushalt sowie im Hinblick auf Schadstoffemissionen startender und landender Flugzeuge in Betracht.
Zur Verhinderung des Entstehens von Fluglärm können dem Flughafenunternehmer betriebliche Auflagen gemacht werden, so ein Nacht-

---

1) Es ist zu erwägen, den Gemeinden, zu deren Gunsten Auflagen zur Genehmigung gemacht worden sind, ein - formelles - Recht auf Aufnahme dieser Auflagen als "Schutzanlagen" im Sinne des § 9 Abs. 2 LuftVG in den Planfeststellungsbeschluß zu gewähren.
2) MARSCHALL, § 18 Rdnr 5.2
3) v. 21.5.1976, NJW 1976, S. 1760 (1763)

start- und Landeverbot, die Anwendung bestimmter Start- und Landeverfahren, die Bestimmung einer Höchstzahl zulässiger Flugbewegungen in einem bestimmten Zeitraum oder ein Start- und Landeverbot für bestimmte Flugzeugtypen, aber auch andere Auflagen, wie die Anlage von (funkelektrischen) Landesystemen, die eine exakte Einhaltung der vorgeschriebenen Flugrouten ermöglichen und eine "Streuung" des Lärms beiderseits dieser Routen verhindern. Derartige Schutzanlagen können etwa von den in den (vorgesehenen) Anflugsektoren wohnenden Personen, aber auch von betroffenen Gemeinden, sofern ihre Ansprüche insoweit nicht präkludiert sind, beansprucht werden.

Um die Auswirkungen des Fluglärms zu verringern oder für die daraus erwachsenden Nachteile einen Ausgleich zu schaffen, kann dem Flughafenunternehmer zum Beispiel auferlegt werden, auf Antrag der betroffenen Eigentümer alle Grundstücke, die in einer Zone mit einem bestimmten Schallpegel liegen und nicht mehr in der bisherigen Weise genutzt werden können, zu erwerben, die Kosten für bauliche Schallschutzmaßnahmen (Mehrfachverglasung, Dach- und Wandisolation) zu übernehmen oder teilweise zu erstatten, eine Umsiedlung von Bewohnern zu ermöglichen oder lärmhemmende Waldgürtel oder Lärmschutzwälle am Rand der Start- und Landebahnen anzulegen.

Auch insoweit können neben lärmbetroffenen Privatpersonen Gemeinden zum Schutz ihrer Planungshoheit anspruchsberechtigt sein.

Im Hinblick auf Eingriffe in den Grundwasserhaushalt sowie Schadstoffemissionen kommt insbesondere die Errichtung und Unterhaltung von Kontroll- und Meßanlagen durch den Flughafenunternehmer in der Umgebung des Flughafens in Betracht.[1)]

Abschließend sei nochmals[2)] darauf hingewiesen, daß der Anspruch auf Anordnung von Schutzanlagen im Planfeststellungsbeschluß nur insoweit "zwingend" ist und der uneingeschränkten gerichtlichen Prüfung unterliegt, als er auf den Schutz eines bestimmten Rechtsguts durch eine Schutzanlage "dem Grunde nach" gerichtet ist; die

---

1) Vgl. auch § 19 a LuftVG, der Fluglärmüberwachungsanlagen - als Auflagen zur Genehmigung durch die Genehmigungsbehörde - vorsieht.

2) Vgl. oben A.III.1.

Festlegung der Art und näheren Ausgestaltung einer danach notwendigen und "dem Grunde nach" durchsetzbaren Schutzanlage steht im planerischen Ermessen der Planfeststellungsbehörde[1] und kann vom Gericht nur auf Ermessensfehler überprüft werden (§ 114 VwGO).

1) So BVerwG v. 21.5.1976, NJW 1976, S. 1765, 2. LS

FÜNFTER TEIL

Vorläufiger Rechtsschutz bei der Planung von Flughäfen

E r s t e r A b s c h n i t t

Die rechtlichen Grundlagen

Der in der Struktur des mehrstufigen luftrechtlichen Planungsverfahrens[1] angelegten Dynamik, die auf Konkretisierung und Vollzug vorangehender durch nachfolgende Planungs(teil)entscheidungen drängt, vermag der durch die gerichtlichen Hauptverfahren eröffnete Rechtsschutz nicht zu folgen. Das ist zunächst zeitlich zu verstehen und hat seinen Grund in der Dauer der Gerichtsverfahren[2], die von dem Planungsverfahren "überholt" zu werden drohen.
Das vorauseilende Planungsverfahren stellt aber über die bloße zeitliche Verschiebung hinaus, die für sich genommen noch keine Rechtsschutzminderung bedeutet, die Wirksamkeit des nachträglichen gerichtlichen Rechtsschutzes in Frage, indem es irreparable vollendete Tatsachen schafft oder zu einer "Ratifikationslage" gedeiht, in der das Projekt nur noch insgesamt bestätigt oder aber verworfen werden kann.[3] Hier geben die Mittel vorläufigen Rechtsschutzes, dem aus Art. 19 Abs. 4 GG fließenden Gebot effektiven Rechtsschutzes folgend[4], den Betroffenen die Möglichkeit, bis zur gerichtlichen Hauptentscheidung das Planungsverfahren "anzuhalten", den Vollzug seiner Vor- und Endentscheidungen zu verhindern sowie auf seine Gestaltung Einfluß zu nehmen.
Bei der Planung von Flughäfen kommen entsprechend den Planungsstufen und den auf diesen Stufen gegebenen Formen des Rechtsschutzes in der Hauptsache folgende Formen vorläufigen Rechtsschutzes in Betracht:

---

1) Vgl. dazu oben 1. Teil, 3. Abschnitt, A. III.
2) Vgl. dazu insbesondere unter dem Gesichtspunkt der durch die Zeitdauer beeinträchtigten Verwaltungsverantwortung HOPPE, DVBl. 1975, S. 688
3) Zum Problem der Ineffektivität des gerichtlichen Rechtsschutzes durch vollendete Tatsachen und das Fortschreiten des Planungsverfahrens vgl. auch oben 1. Teil, 3. Abschnitt, B. II. 1.
4) Vgl. insoweit BVerfG v. 19.6.1973 NJW 1973, S. 1491 (1493); FINKELNBURG, Rdnr 1

A. Soweit gegenüber Flughafenplanungszielen der Landesplanung, die in formellen Gesetzen enthalten sind, ein Rechtsschutz nach den jeweiligen Verfassungsgerichtsgesetzen zur Verfügung steht[1], ergeben sich auch die Formen des vorläufigen Rechtsschutzes aus diesen Gesetzen.
Gemeinden Niedersachsens, die die Kommunal-Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 b GG, §§ 90 - 96 BVerfGG zum BVerfG gegenüber Flughafenplanungszielen in Teil I des niedersächsischen Landesraumordnungsprogramms erheben können[2], können durch das BVerfG nach § 32 BVerfG "im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln" lassen.
Auch das ba-wü StGHG, dessen Normenkontrollantrag nach § 54 ba-wü StGHG und Art. 76 ba-wü LV baden-württembergische Gemeinden im Hinblick auf Flughafenplanungsziele im Landesentwicklungsplan Baden-Württembergs stellen können, kennt eine durch den ba-wü StGH zu erlassende einstweilige Anordnung, § 25 ba-wü StGHG. Ähnliches gilt für Nordrhein-Westfalen: Das nw VerfGHG, das den Gemeinden in § 50 nw VerfGHG die auch in Art. 75 Nr. 4 nw LV vorgesehene Verfassungsbeschwerde zum VerfGH zur Verfügung stellt, sieht in § 27 nw VerfGHG die Möglichkeit einer einstweiligen Anordnung durch den VerfGH vor.

B. Der Rechtsschutz ist bei der Planung von Flughäfen im übrigen in den Klageformen der VwGO eröffnet. Ihre vorläufigen Rechtsschutzverfahren sind das Aussetzungsverfahren[3] nach § 80 Abs. 5 VwGO zur Anordnung und Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage sowie die einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO, die vorläufige Regelungen in den Fällen ermöglicht, in denen in der Hauptsache eine Verpflichtungs-, allgemeine Leistungs-, Unterlassungs- oder Feststellungsklage zu erheben wäre.[4]

---

1) Vgl. oben 2. Teil, 1. Abschnitt, D. II. 3. a)
2) A.a.O.
3) Diese Bezeichnung hat sich eingebürgert, obschon nicht § 80 Abs. 5, sondern § 80 Abs. 4 VwGO von "Aussetzung" spricht. Vgl. auch FINKELNBURG, Rdnr 280 sowie REDEKER/von OERTZEN, § 80 Anm. 42
4) Zur Abgrenzung der Verfahren nach § 80 Abs. 5 und § 123 VwGO vgl. auch FINKELNBURG, Rdnr 4 ff, 14 ff; REDEKER/von OERTZEN, § 123 Anm. 1; ULE, Verwaltungsprozeßrecht, S. 283.

Zweiter Abschnitt

Die einstweilige Anordnung der Verfassungsgerichtsgesetze

A. Der Anwendungsbereich bei der Planung von Flughäfen

Die Gemeinden Baden-Württembergs, Niedersachsens und Nordrhein-Westfalens, denen die in formellen Gesetzen enthaltenen Flughafenplanungsziele der Landesplanung Anpassungspflichten auferlegen, haben ein Interesse daran, diese Pflichten bis zur Entscheidung über ihre Verfassungsbeschwerden oder ihre Normenkontrollanträge zu suspendieren. Dementsprechend werden sie beim BVerfG gem. § 32 BVerfG (Niedersachsen), beim ba-wü StGH gem. § 25 ba-wü StGHG oder beim nwVerfGH gem. § 27 nwVerfGHG beantragen, einstweilen die Nichtanwendung des Landesraumordnungsprogramms, Teil I (Niedersachsen), des Landesentwicklungsplans (Baden-Württemberg) oder des Landesentwicklungsprogramms (Nordrhein-Westfalen) insoweit anzuordnen, als diese zur Anpassung verpflichtende Flughafenplanungsziele enthalten. Diese - teilweise - Vollzugsaussetzung gewährleistet eine - allerdings durch die Möglichkeit einer anderslautenden Hauptsacheentscheidung bedrohte - Fortführung der mit dem jeweiligen Flughafenplanungsziel kollidierenden gemeindlichen Planung.[1)]

B. Die Voraussetzungen

Da § 32 BVerfGG, § 25 ba-wü StGHG und § 27 nwVerfGH im wesentlichen gleichlautende Regelungen enthalten, können die Voraussetzungen der einstweiligen Anordnungen zusammengefaßt dargestellt werden.

I. Die Zulässigkeit

1. Der Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung durch das jeweils angerufene Verfassungsgericht setzt seine Zuständigkeit in der Hauptsache voraus.[2)]

---

1) Allerdings enthält § 32 Abs. 5 BVerfGG eine zeitliche Beschränkung der einstweiligen Anordnung auf grundsätzlich drei Monate. Ihr praktischer Wert ist deshalb nicht sehr bedeutend.

2) BVerfG v. 7.11.1968, BVerfGE 27, S. 152 (156 f); v. 2.12. 1969, BVerfGE 27, S. 240 (244)

2. Während § 32 BVerfGG keine Anhängigkeit des Hauptsacheverfahrens, sondern nur einen "Streitfall" verlangt, können einstweilige Anordnungen nach § 25 ba-wü StGHG und § 27 nw VerfGHG nur bei einem anhängigen Normenkontrollantrag (nach Art. 76 ba-wü StGHG) bzw. einer anhängigen Verfassungsbeschwerde (nach Art. 75 Nr. 4 nw LV, § 50 nw VerfGHG) ergehen.

3. Schließlich müssen die - auch für das Hauptsacheverfahren erforderlichen - Voraussetzungen, wie die Antrags- bzw. Beschwerdebefugnis und das Rechtsschutzbedürfnis, gegeben sein.
Die Zulässigkeitsvoraussetzung des Rechtsschutzbedürfnisses schließt einstweilige Anordnungen gegenüber Flughafenplanungszielen in noch nicht verkündeten Gesetzen (Programmen und Plänen) und damit ihren vorbeugenden Einsatz aus. Andererseits setzt es nicht voraus, daß das jeweilige Programm- bzw. Plan-Gesetz bereits in Kraft getreten ist. Denn es wäre formalistisch, den Antragsteller zwischen Verkündung und Inkrafttreten auf den sicher eintretenden Anfangstermin zu verweisen, zumal das Programm- oder Plan-Gesetz sich unmittelbar damit in Vollzug - nicht nur in Geltung - befindet.[1)]

II. Die Begründetheit

1. § 32 Abs. 1 BVerfGG, § 25 Abs. 1 ba-wü StGHG und § 27 Abs. 1 nw VerfGHG machen den Erlaß einer einstweiligen Anordnung übereinstimmend davon abhängig, daß sie "zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist". Während der zweite Anordnungsgrund der Verhinderung drohender Gewalt nur ein Unterfall des ersten Anordnungsgrundes ist[2)], ist die Zuordnung der "Gemeinwohlklausel" zweifelhaft: Zum Teil wird sie als kummulative Ergänzung aller drei Anordnungsgründe angesehen[3)], zum Teil wird sie auch nur dem dritten Anordnungsgrund zugerechnet.[4)]

---

1) Vgl. auch MAUNZ/SIGLOCH/SCHMIDT-BLEIBTREU/KLEIN, § 90 Rdnr 89
2) Ebenda, § 32 Rdnr 22
3) Vgl. etwa FUSS, DÖV 1959, S. 205
4) MAUNZ/SIGLOCH/SCHMIDT-BLEIBTREU, § 32 Rdnr 16; KLEIN, JZ 1966, S. 462

Dieser Streit ist letztlich müßig, da, selbst wenn man der letztgenannten (engen) Auffassung folgt, die "Abwehr schwerer Nachteile" stets im Gemeinwohlinteresse liegt und liegen muß.
Bei der Prüfung, ob dieser Anordnungsgrund - er ist der praktisch wichtigste - gegeben ist, ist ein strenger Maßstab anzulegen: Der Erlaß der einstweiligen Anordnung muß unabweisbar und unaufschiebbar sein.[1)]

2. Ob diese Voraussetzungen erfüllt sind, ist durch eine Abwägung der widerstreitenden Interessen zu ermitteln. Insbesondere sind die Folgen, die ohne den Erlaß der einstweiligen Anordnung bei einem (für die beschwerdeführenden Gemeinden) erfolgreichen Hauptsacheverfahren eintreten würden, gegenüber denen abzuwägen, die sich im umgekehrten Fall einstellen würden.
So ist etwa die durch das Flughafenplanungsziel hervorgetretene Stagnation und Verunsicherung der gemeindlichen Planung bis zur Hauptsacheentscheidung den Belastungen gegenüberzustellen, die sich bei Fortführung einer flughafenplanungsfeindlichen gemeindlichen Planung bis zur Hauptsacheentscheidung für die Durchführung der Flughafenplanung (z.B. durch vermehrte und gewichtigere Einwendungen im Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren) oder für den Flughafenunternehmer (z.B. durch Auflagen zur Genehmigung oder Schutzanlagen zur Planfeststellung) ergeben.
Fraglich ist, ob und mit welchem Gewicht die Erfolgsaussichten des Hauptsacheverfahrens in diese Abwägung eingehen. Während des BVerfG in einigen seiner Entscheidungen[2)] die Erfolgsaussichten in der Hauptsache nicht berücksichtigt, prüft es in anderen Entscheidungen[3)], ob der Hauptsacheantrag offensichtlich unbegründet oder der angegriffene Akt offensichtlich verfassungswidrig ist. Diese "Evidenzprüfung" im einstweiligen Anordnungsverfahren vermeidet einerseits die bloße, letztlich problemverschiebende Interessenabwägung und widerspricht andererseits nicht seinem summarischen Charakter; sie ist daher notwendiger Bestandteil der Gesamtprüfung im Anordnungsverfahren.[4)]

---

1) Vgl. BVerfG v. 27.5.1958 BVerfGE 7, S. 358 (371); v. 17.12. 1960 BVerfGE 12, S. 36 (40)
2) Vgl. v. 27.5.1958 BVerfGE 7, S. 367 (371, 373); v. 23.6.1958 BVerfGE 8, S. 42 (44)
3) Vgl. v. 13.11.1957 BVerfGE 7, S. 175 (179 f); v. 27.5.1958 BVerfGE 16, S. 220 (226)
4) Vgl. auch MAUNZ/SIGLOCH/SCHMIDT-BLEIBTREU/KLEIN, § 32 Rdnr 9; GRUNDMANN, DÖV 1960, S.683; KLEIN, JZ 1966, S. 463 FN 31

3. Eine Vorwegnahme der Hauptsacheentscheidung, die sich im Anordnungsverfahren grundsätzlich verbietet[1], scheitert an der begrenzten zeitlichen Geltung der einstweiligen Anordnung bis zur Hauptsacheentscheidung bzw. bis zur Dreimonatsfrist des § 32 Abs. 5 BVerfGG.

D r i t t e r A b s c h n i t t

Das Aussetzungsverfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO

A. Der Anwendungsbereich bei der Planung von Flughäfen

Das Aussetzungsverfahren des § 80 Abs. 5 VwGO kommt als vorläufige Rechtsschutzform dort zur Anwendung, wo in der Hauptsache eine Anfechtungsklage zu erheben ist[2], deren aufschiebende Wirkung (§ 80 Abs. 1 VwGO) jedoch entfällt, weil die Behörde gem. § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO die sofortige Vollziehung des Verwaltungsakts angeordnet hat.
Zur Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung kommt das Aussetzungsverfahren bei der Planung von Flughäfen vor allem in folgenden Fällen in Betracht:

I. Da Flughafenplanungsziele außerhalb formeller Gesetze Verwaltungsakte sind[3], haben Anfechtungsklagen, die Gemeinden gegen sie erheben, aufschiebende Wirkung, so daß die jeweils zuständige Landes- oder Regionalplanungsbehörde die sofortige Vollziehung des Flughafenplanungsziels anordnen muß, will sie die betroffenen Gemeinden sogleich zur Beachtung des Ziels verpflichten.[4]

---

1) BVerfG v. 13.7.1953 BVerfGE 3, S. 41 (43); v. 4.9.1957 BVerfGE 7, S. 99 (105); v. 4.7.1962 BVerfGE 14, S. 192 (193)
2) Darin liegt auch das entscheidende Abgrenzungskriterium zum Anordnungsverfahren nach § 123 VwGO. Vgl. auch FINKELNBURG, Rdnr 14.
3) Vgl. oben 2. Teil, 1. Abschnitt, D. III. 4.
4) Ob die aufschiebende Wirkung die Wirksamkeit oder nur den Vollzug des Flughafenplanungsziels hemmt, ist insoweit unerheblich. Vgl. zu den Rechtsfolgen der aufschiebenden Wirkung REDEKER/vonOERTZEN, § 80 Rdnr 1 m.w.N.

Hier haben die betroffenen Gemeinden ein Interesse daran, sich dieser Beachtens- und Anpassungspflicht durch Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage zumindest vorläufig zu entziehen. In einer vergleichbaren Situation befinden sich die Flughafennachbarn, die durch den - für sofort vollziehbar erklärten - Ausbauplan nach § 12 LuftVG, der ein Verwaltungsakt in Form der Allgemeinverfügung ist[1], oder durch - für sofort vollziehbar erklärte - Ausübungsakte bei Vorarbeiten nach § 7 Abs. 3 LuftVG belastet werden.

II. Von den vorgenannten Verwaltungsakten unterscheiden sich die Vorarbeitengestattung nach § 7 Abs. 1 LuftVG, die Genehmigung nach § 6 LuftVG sowie der Planfeststellungsbeschluß nach § 9 LuftVG dadurch, daß es sich bei diesen um Verwaltungsakte mit Doppelwirkung handelt, die den Flughafenunternehmer begünstigen, die Planungsbetroffemem dagegen belasten.
Bei Verwaltungsakten dieser Art ist umstritten, ob für den vorläufigen Rechtsschutz des Dritten das Aussetzungsverfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO oder die einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO zur Verfügung steht.
Ohne an dieser Stelle auf die zahlreichen für[2] und gegen[3] die Anwendbarkeit von § 80 Abs. 5 VwGO ins Feld geführten Argumente eingehen zu können, sei zugunsten eines vorläufigen Rechtsschutzes des Dritten durch das Aussetzungsverfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO noch auf folgendes hingewiesen: Begreift man den Rechtsschutz des Dritten gegenüber dem Verwaltungsakt mit Doppelwirkung, insbesondere soweit dieser wie die luftrechtliche Genehmigung und die Planfeststellung Planungscharakter hat, als

---

1) Vgl. oben 3. Teil, 4. Abschnitt, B. II.
2) Vgl. BVerwG v. 21.10.1968 NJW 1969,S. 202; BayVGH v. 21.4. 1965 BayVBl. 1965, S. 313; OVG Lüneburg v. 7.11.1969 NJW 1970, S. 963; FINKELNBURG, Rdnr 337 m.w.N., 364; HEISE, NJW 1972, S. 1358; vgl. auch BVerfG v. 19.6.1973 NJW 1973, S. 1491 (1493 f).
3) Vgl. OVG Münster v. 9.8.1966 OVGE 22, S. 247; OVG Koblenz v. 2.3.1967, BRS 18 Nr. 140; HessVGH v. 12.7.1966 NJW 1966, S. 2183; REDEKER/von OERTZEN, § 80 Anm. 14; ULE, Verwaltungsprozeßrecht, S. 285.

Abwehr eines Eingriffsaktes und nicht als Rüge der Mißachtung einer Schutznorm oder bestimmter Belange[1], so tritt die Belastung gleichwertig neben die Begünstigung und nähert sich der für den vorläufigen Rechtsschutz nach § 80 VwGO typischen Situation. Speziell bei den an den Flughafenunternehmer gerichteten begünstigenden Verwaltungsakten mit belastender Wirkung für Dritte entsteht zudem das den "normalen" Verwaltungsakt mit Doppelwirkung kennzeichnende Dreiecksverhältnis zwischen öffentlichem, behördlichem Interesse und zwei einander widerstreitenden Einzelinteressen nur in abgeschwächter Form: Denn der Flughafenunternehmer ist in den meisten Fällen nur formal Privater; mittelbar ist er Vertreter öffentlicher und behördlicher Flugverkehrsinteressen in privater Rechtsform.[2]

III. Das Aussetzungsverfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO ist von besonderer Bedeutung im Hinblick auf die luftrechtliche Genehmigung und die Planfeststellung. Diese Bedeutung folgt einmal daraus, daß regelmäßig sowohl die Genehmigung wie auch der Planfeststellungsbeschluß nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO für sofort vollziehbar erklärt werden, um die Konsequenzen des Suspensiveffekts für den Fortgang des Planungsverfahrens und die Realisierung des Projekts auszuschließen.
So wird die Genehmigungsbehörde die sofortige Vollziehung der Genehmigung im öffentlichen Interesse (§ 80 Abs. 2 Nr. 4, 1. Alt. VwGO) anordnen, damit das Planfeststellungsverfahren, das eine vollziehbare Genehmigung voraussetzt[3], eingeleitet werden kann, die Festsetzung eines Lärmschutzbereichs, die nach § 1 Satz 3 Fluglärmgesetz die Genehmigung voraussetzt, nicht verzögert und in dem planungsbetroffenen Raum "Planungsklarheit"[4] geschaffen wird.

---

1) Vgl. oben, 3. Teil, 5. Abschnitt, C. I.
2) So sind die Interessen und Ziele der Gesellschafter einer Fluggesellschaft - etwa Bund, Land und Kommune(n) - häufig identisch mit denen der Genehmigungs- bzw. Planfeststellungsbehörde.
3) Vgl. oben, 4. Teil, 1. Abschnitt, D. II.
4) Diese war ein wesentlicher Gesichtspunkt für die Anordnung der sofortigen Vollziehung der Genehmigung für den (neuen) Flughafen München. Vgl. Genehmigungsurkunde vom 9.5.1974, S. 247

Dem Interesse des Flughafenunternehmers als eines am Genehmigungsverfahren Beteiligten (§ 80 Abs. 2 Nr. 4, 2. Alt. VwGO) dient die Anordnung der sofortigen Vollziehung, weil sie dazu beiträgt, das Planungsverfahren insgesamt zu beschleunigen[1], und das Entstehen weiterer Bauvorhaben verhindern hilft, für die bei einer Verwirklichung des Projekts (zusätzliche) Entschädigungsleistungen nach § 19 LuftVG und § 12 Fluglärmgesetz erbracht werden müßten.[2]

Demgegenüber wird die Planfeststellungsbehörde die sofortige Vollziehung des Planfeststellungsbeschlusses insbesondere deshalb anordnen[3], damit das Enteignungsverfahren beantragt und durchgeführt werden kann.

Denn, wie bereits ausgeführt[4], setzt das Enteignungsverfahren nicht die Unanfechtbarkeit, sondern nur die Vollziehbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses voraus.

Wegen dieser Eignung der Vollziehungsanordnung als "Motor" des Planungsverfahrens und zur Schaffung vollendeter Plantatsachen kommt dem Aussetzungsverfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO eine weitere und für den Rechtsschutz erhebliche Bedeutung zu, gewinnt doch das "vorläufige" Rechtsschutzverfahren den "endgültigen" Charakter des Hauptverfahrens, wenn der Antragsteller erfolglos bleibt und Behörde und Flughafenunternehmer die Planung vorantreiben und Fakten schaffen können, die entweder den Erfolg des Hauptverfahrens in Frage stellen oder auch bei seinem Erfolg nicht wieder beseitigt werden. Die Entscheidung über das prinzipielle Rechtsschutzbegehren fällt damit praktisch schon im Aussetzungsverfahren.[5]

---

1) Ein im Hinblick auf die - inflationsbedingt - durch bloßen Zeitablauf eintretende Verteuerung des Projekts bedeutender Gesichtspunkt!

2) Damit begründete die Flughafen München GmbH insbesondere ihren Antrag an die Genehmigungsbehörde vom 13.4.1973, die sofortige Vollziehung anzuordnen. Vgl. auch die Genehmigungsurkunde für den Flughafen München, S. 248.

3) Vgl. zu dieser Anordnung auch HOFMANN, § 10 Rdnr 15; BEINE/LOHMANN, ZLW 1965, S. 115 f.

4) Vgl. oben 4. Teil, 1. Abschnitt, D. II. m.w.N.

5) BLÜMEL, Raumplanung, S. 151; HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 223; SCHOLZ, Verwaltungsverantwortung, S. 196 f

B. Die Voraussetzungen

I. Die Zulässigkeit

1. Der Antragsteller des Aussetzungsverfahrens muß Widerspruch[1] oder Anfechtungsklage erhoben haben.

2. Diese Rechtsbehelfe dürfen - wegen der Anordnung der sofortigen Vollziehung nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO - keine aufschiebende Wirkung besitzen.
Da die aufschiebende Wirkung auch bei Verwaltungsakten mit Doppelwirkung eintritt[2], kann und muß ihre sofortige Vollziehung angeordnet werden, um den Suspensiveffekt von Rechtsbehelfen des Dritten auszuschließen.

3. Der Antragsteller muß antragsbefugt sein.
Weil dem Aussetzungsverfahren die Situation der Anfechtungsklage zugrundeliegt, ist die Antragsbefugnis zu bejahen, wenn der Antragsteller für die Anfechtungsklage im Verfahren zur Hauptsache klagebefugt wäre.

4. Schließlich muß für das Aussetzungsverfahren auch ein Rechtsschutzbedürfnis bestehen.[3]
Es fehlt etwa,wenn der streitige Verwaltungsakt bereits unanfechtbar oder aber schon vollzogen ist.[4]

II. Die Begründetheit

Die Entscheidung im Aussetzungsverfahren beruht - ebenso wie die Entscheidung der Behörde über die Vollziehungsanordnung - [5] normalerweise auf einer Abwägung der für eine sofortige Vollziehung sprechenden öffentlichen Interessen oder Interessen eines Beteiligten (§ 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO) mit den Interessen des Betroffenen an der aufschiebenden Wirkung seines Rechtsbehelfs. Dabei sind die Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs (in der Haupt-

---

1) Im luftrechtlichen Planungsverfahren ist ein Vorverfahren nach § 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO nur erforderlich, wenn nicht eine oberste Landesbehörde entschieden hat, etwa wenn der Regierungspräsident Planfeststellungsbehörde ist.
2) Vgl. FINKELNBURG, Rdnr 210 m.w.N.; REDEKER/vonOERTZEN, § 80 Rdnr 7,10
3) Vgl. dazu FINKELNBURG, Rdnr 290
4) Vgl. OVG Münster v. 9.3.1962 NJW 1962, S. 2077; BayVGH v. 24.3.1977 BayVBl. 1977, S. 340; a.A. FINKELNBURG, a.a.O.
5) REDEKER/vonOERTZEN, § 80 Rdnr 46

sache) nur insoweit zu berücksichtigen, als sie offensichtlich sind: ist die Anfechtungsklage offensichtlich begründet, so fällt die Interessenabwägung zugunsten des Antragstellers aus, ist sie offensichtlich aussichtslos, so bleibt es bei der sofortigen Vollziehbarkeit, die Interessenabwägung fällt zuungunsten des Antragstellers aus.[1)]
Sind die Erfolgsaussichten in der einen oder anderen Hinsicht nicht offensichtlich, so findet eine "eigentliche" Interessenabwägung unabhängig vom möglichen Ausgang des Hauptsacheverfahrens und von der Rechtmäßigkeit des angegriffenen Verwaltungsakts statt.[2)]

Von diesen Prüfungsgrundsätzen weicht insbesondere die Rechtsprechung, beginnend mit dem Urteil des OVG Lüneburg vom 7. 8.1956[3)], in den Fällen ab, "in denen auf Grund einer Vollziehungsanordnung ein öffentliches Vorhaben ins Werk gesetzt werden soll, das nach Art und Ausmaß praktisch nicht mehr rückgängig gemacht werden kann"[4)], in denen "irreparable Nachteile für den Kläger" drohen[5)] oder in denen "die Vollziehung zu schwer wieder rückgängig zu machenden Sachverhalten führen würde".[6)]

In diesen Fällen nämlich, in denen Maßnahmen der Verwaltung Unabänderliches bewirken (können), fordert die Garantie eines effektiven Rechtsschutzes[7)], schon im Aussetzungsverfahren die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes zu prüfen und ihn in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht so vollständig zu würdigen,

---

1) Vgl. REDEKER/von OERTZEN, a.a.O.; ULE, Verwaltungsprozeßrecht, S. 289; FINKELNBURG, Rdnr 245 ff; jeweils m.w.N. Dabei ist es letztlich ohne Bedeutung, ob diese "Evidenzprüfung" bereits Teil der Interessenabwägung ist oder aber vor ihr durchzuführen ist. Im ersten Sinne wohl ULE, a.a.O., im letzteren Sinne das OVG Münster v. 24. 10. 1973 BRS 27 Nr. 189.
2) Vgl. auch ULE, a.a.O., der die Zweistufigkeit der Interessenabwägung hervorhebt.
3) VKBl. 1956, S. 755
4) OVG Lüneburg v. 1.6.1961 DVBl. 1961, S. 520 f sowie v. 12.12. 1963 VKBl. 1964 NJW 1965, S. 554 (555)
5) OVG Lüneburg v. 27.9.1973 DBVl. 1974, S. 366
6) OVG Münster v. 24.10.1973 BRS 27 Nr. 189; ähnlich: OVG Hamburg v. 23.10.1974 DVBl. 1975, S. 207 f
7) Vgl. auch BVerfG v. 18.6.1973 DVBl. 1974, S. 79 (81) sowie BVerwG v. 29.4.1974 NJW 1974, S. 1294 (1295) zur Verstärkung des Rechtsschutzanspruches beim Eintritt vollendeter Tatsachen.

wie es die Kürze der im Aussetzungsverfahren zur Verfügung stehenden Zeit zuläßt.[1)]
Soweit das Aussetzungsverfahren die luftrechtliche Genehmigung und vor allem die zur Bauausführung berechtigende Planfeststellung betrifft, deren Vollziehung Unabänderliches "ins Werk setzen" kann, verstärkt diese besondere Kontrolldichte seinen Rechtsschutzeffekt, weil die Kontrolle nicht nur rechtzeitig vor der Schaffung vollendeter Tatsachen, sondern auch hinreichend intensiv einsetzt.

V i e r t e r A b s c h n i t t

Die einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO

A. Der Anwendungsbereich bei der Planung von Flughäfen

Während gegenüber den "Endpunkten" des mehrstufigen luftrechtlichen Planungsverfahrens, den eigentlichen Planungs(teil)entscheidungen, das Aussetzungsverfahren als Form des vorläufigen Rechtsschutzes zur Verfügung steht, wird der vorläufige Rechtsschutz zwischen diesen "Endpunkten", im eigentlichen Planungsverfahren, durch die einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO geleistet. So kann die einstweilige Anordnung insbesondere zur - vorläufigen - Durchsetzung von Verfahrensbeteiligungsrechten dienen, etwa wenn es um die Beteiligung im Raumordnungs-, Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahren überhaupt geht oder wenn bereits Beteiligte einen bestimmten von der Verwaltung verweigerten Inhalt oder Umfang ihrer Beteiligung anstreben. Rechtsgrundlage einer solchen einstweiligen Anordnung ist nicht § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO, der die praktisch unbedeutende[2)] Sicherungsanordnung[3)] ermöglicht,

---

1) So die zuvor zitierte Rechtsprechung insbesondere des OVG Lüneburg; zustimmend HOPPE, Rechtsschutz, Rdnr 223; ULE, Verwaltungsprozeßrecht, S. 289; SCHOLZ, Verwaltungsverantwortung, S. 196 m.w.N.; kritisch, aber grundsätzlich zustimmend BLÜMEL, Raumplanung, S. 154, im Hinblick auf die Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit, sowie SCHMIDT-ASSMANN, Verwaltungsverantwortung, S. 260 f und GELZER, BauR 1975, S. 156 f, die für eine "Rückverlagerung der Verantwortung für den zeitlichen Ablauf eines Verwaltungsverfahrens in den Administrativbereich" eintreten: die Verwaltung dürfe das summarische Verfahren nicht "ausreizen" und müsse mit Vollziehungsanordnungen sparen.

2) Vgl. REDEKER/von OERTZEN, § 123 Rdnr 5; ULE, Verwaltungsprozeßrecht, S. 295; a.A. offenbar FINKELNBURG, Rdnr 60 - 71.

3) FINKELNBURG, Rdnr 60

sondern vielmehr § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO, der die Regelung eines vorläufigen Zustandes in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis durch die sog. Regelungsanordnung[1] zuläßt.

B. Die Voraussetzungen

I. Die Zulässigkeit

1. Der Antragsteller muß seinen Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung bei dem Gericht der Hauptsache anbringen (§ 123 Abs. 2 VwGO). Das ist das Gericht, bei dem die Leistungs-, Verpflichtungs- oder Feststellungsklage[2] bereits anhängig ist oder anhängig gemacht werden müßte.

2. Daraus folgt, daß die einstweilige Anordnung die Anhängigkeit der Hauptsache nicht voraussetzt.[3]

3. Wie jede Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes setzt auch der Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung ein Rechtsschutzbedürfnis voraus.[4]
Im luftrechtlichen Planungsverfahren kann es etwa für den Antrag einer Gemeinde auf (vorläufige) Beteiligung im Raumordnungsverfahren fehlen, wenn dieses Verfahren als Teil des Genehmigungsverfahrens durchgeführt wird und die Gemeinde auch im Hinblick auf eine Beteiligung im Genehmigungsverfahren eine einstweilige Anordnung beantragt hat. Denn hier umfaßt der letztgenannte Antrag den erstgenannten sachlich, wenn auch die Antragsgegner beider Anträge - einmal Genehmigungs- zum anderen Landesplanungsbehörde - nicht identisch sind.

II. Die Begründetheit

1. Der jeweilige Anordnungsanspruch ist nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO nur durchsetzbar, wenn die Regelungsanordnung zur Abwendung wesentlicher Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus anderen Gründen nötig erscheint. Diese Voraussetzungen entsprechen im wesentlichen den - oben dargestell-

---

1) Ebenda, Rdnr 72
2) Nur in diesen Fällen ist das Verfahren der einstweiligen Anordnung statthaft, Vgl. dazu sowie zur Abgrenzung gegenüber dem Aussetzungsverfahren: oben 1. Abschnitt, B.
3) Vgl. auch ULE, Verwaltungsprozeßrecht, S. 296
4) Vgl. dazu EYERMANN/FRÖHLER, § 123 Rdnr 18; FINKELNBURG, Rdnr 87-93

ten -[1] Anordnungsgründen für eine einstweilige Anordnung nach den Verfassungsgerichtsgesetzen.[2]
Auf die dortigen Ausführungen kann deshalb verwiesen werden. Unter den in § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO genannten Anordnungsgründen besteht folgendes Verhältnis: Der speziellste Anordnungsgrund ist der der Verhinderung drohender Gewalt, der nur einen Unterfall der "Abwendung wesentlicher Nachteile" darstellt; dieser Anordnungsgrund ist selbst nur ein Beispielsfall der "Notwendigkeit aus anderen Gründen". Letztlich enthält § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO nur einen - generalklauselartigen - Anordnungsgrund der Notwendigkeit, der durch zwei Beispiele erläutert wird.[3]
Danach kann eine Regelungsanordnung getroffen werden, wenn sie "nötig erscheint".

2. Ob eine solche Notwendigkeit besteht, ist grundsätzlich durch eine Abwägung der beteiligten Interessen zu ermitteln: des individuellen Interesses des Antragstellers an einer vorläufigen, die Hauptsacheentscheidung in gewissem Umfang vorwegnehmenden Regelung, des vom Antragsgegner vertretenen öffentlichen Interesses am Unterbleiben einer solchen Anordnung sowie des Interesses des beteiligten Dritten, bei der Flughafenplanung des Flughafenunternehmers.[4]
Leitlinie dieser Abwägung ist - wie bei der Entscheidung über die verfassungsgerichtliche einstweilige Anordnung -[5] ein Vergleich zwischen den Folgen, die eintreten würden, wenn eine einstweilige Anordnung unterbliebe, die Klage zur Hauptsache aber Erfolg hätte, und den Folgen, die entständen, wenn die beantragte einstweilige Anordnung erlassen, der Antragsteller jedoch mit seiner Klage zur Hauptsache unterliegen würde.
Auch für die verwaltungsprozessuale einstweilige Anordnung[6] ist

---

1) Vgl. 2. Abschnitt, B. II. 1.
2) Vgl. auch FINKELNBURG, Rdnr 79, der von "Parallelen zu § 32 BVerfGG" spricht.
3) Vgl. auch FINKELNBURG, a.a.O.
4) Zu dieser Interessenabwägung vgl. auch OVG Münster v. 12.9. 1963 OVGE 19, S. 81 (83)
5) Vgl. dazu oben 2. Abschnitt, B. II. 2.
6) Vgl. für die verfassungsprozessuale: ebenda.

zweifelhaft, ob und inwieweit die Erfolgsaussichten des Hauptsacheverfahrens in diese Interessenabwägung eingehen. Als allgemein anerkannt kann der Grundsatz angesehen werden, daß die Notwendigkeit einer einstweiligen Anordnung zu verneinen ist, die Interessenabwägung also zuungunsten des Antragstellers ausfällt, wenn seine - anhängige oder zu erwartende - Hauptsacheklage offensichtlich aussichtslos ist.[1)]
Überwiegend wird aus diesem Grundsatz auch der Umkehrschluß gezogen, daß eine einstweilige Anordnung stets notwendig sei, die Interessenabwägung also zugunsten des Antragstellers ausfalle, wenn seine Hauptsacheklage offensichtlich erfolgreich sei.[2)]

3. Auch im Verwaltungsprozeß gilt grundsätzlich das Verbot, durch die einstweilige Anordnung die Hauptsacheentscheidung vorwegzunehmen.[3)]
Daraus folgt etwa für die einstweilige Anordnung im Hinblick auf Beteiligungsrechte im luftrechtlichen Planungsverfahren, daß das Gericht die Behörde nicht zur Gewährung der begehrten Beteiligung(sform) verpflichten darf, sondern ihr nur aufgeben kann, vor der Hauptsacheentscheidung das Verwaltungsverfahren noch nicht abzuschließen. Nur wenn dem Antragsteller Nachteile drohen, die durch ein Obsiegen in der Hauptsache nicht ausgeglichen werden können[4)], kann das Gericht aus Gründen der Effektivität des Rechtsschutzes durch die einstweilige Anordnung der Hauptsacheentscheidung vorgreifen.[5)]

---

1) So OVG Münster v. 27.8.1962 OVGE 18, S. 84 (85); ba-wü VGH v. 18.4.1966 ESVGH 16, S. 102 (104); HessVGH v. 11.6.1969 ESVGH 20, S. 30 (32); FINKELNBURG, Rdnr 81; QUARITSCH, VerwA 51, S. 370
2) So OVG Münster v. 12.9.1963 OVGE 19, S. 81 (83); ba-wü VGH v. 18.4.1966 ESVGH 16, S. 102 (103 f); a.A. FINKELNBURG, a.a.O., der in diesem Umkehrschluß einen Verstoß gegen den in § 167 Abs. 2 VwGO zum Ausdruck kommenden Grundsatz, daß der Eintritt der Rechtskraft abzuwarten sei, erblickt.
3) Vgl. dazu REDEKER/vonOERTZEN, § 123 Anm. 13; ULE, Verwaltungsprozeßrecht, S. 293 f; FINKELNBURG, Rdnr 140-145
4) Zum Beispiel wenn bis dahin Ausschlußfristen, etwa im Planfeststellungsverfahren, verstrichen sein würden.
5) Vgl. OVG Lüneburg v. 19.7.1962 OVGE 18, S. 387 ff; OVG Münster v. 6.12.1972 DÖV 1973, S. 621 f; ULE, a.a.O.; FINKELNBURG, Rdnr 145

L e b e n s l a u f

Am 19. 2. 1951 wurde ich als zweites Kind des Schlossermeisters Anton Lau und seiner Frau Franziska Lau geb. Schulte in Lüdinghausen geboren.

Von 1957 bis 1961 besuchte ich dort die Volksschule, anschließend bis 1969 das altsprachliche Gymnasium. Die Reifeprüfung bestand ich am 12. 6. 1969.

Im Wintersemester 1969/70 begann ich das Studium der Rechtswissenschaft an der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster, das ich mit der ersten juristischen Staatsprüfung vor dem Justizprüfungsamt bei dem Oberlandesgericht Hamm am 5. 4. 1974 beendete.

Den juristischen Vorbereitungsdienst absolvierte ich von Mai 1974 bis einschließlich April 1976. Am 17. 12. 1976 legte ich die zweite juristische Staatsprüfung vor dem Justizprüfungsamt des Landes Nordrhein-Westfalen in Düsseldorf ab.

Von März 1975 bis Februar 1977 war ich als wissenschaftliche Hilfskraft am Lehrstuhl für Raumplanung und Öffentliches Recht der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster tätig.

Seit Januar 1977 bin ich Rechtsanwalt in Münster